

**Next**

**Benedikt  
Riedl**

**Generation**

**Balanceakt  
zwischen  
Werteunion und  
Rechtsunion**

**Nr. 13**



*Balanceakt zwischen Werteunion und Rechtsunion Copyright © by Benedikt Riedl is licensed under a [Creative Commons Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/), except where otherwise noted.*

© 2025 – CC BY-NC-ND

**Author:** Benedikt Riedl

**Publisher:** EIZ Publishing (<https://eizpublishing.ch>),

Bellerivestrasse 49, 8008 Zurich, Switzerland

[eizpublishing@europa-institut.ch](mailto:eizpublishing@europa-institut.ch)

**ISBN:**

978-3-03994-014-1 (Print – Softcover)

978-3-03994-015-8 (ePub)

**DOI:** <https://doi.org/10.36862/68V3-6E1K>

**Version:** 1.00-20250710

This publication was supported by funding from the “Stiftung für wissenschaftliche Forschung an der Universität Zürich”.

This work is available in print and various digital formats in **OpenAccess**. Additional information is available at: <https://eizpublishing.ch/next-generation/>.

## **Next Generation**

The “Next Generation” series offers a platform for young academics in all areas of law. The aim is to promote the visibility of special talents at an early stage. The volumes in this series are published in Open Access and can therefore be shared and distributed via social media and other channels. Each contribution undergoes a peer review process before it is published.



# Balanceakt zwischen Werteunion und Rechtsunion

Benedikt Riedl\*

*Der Beitrag analysiert die jüngste Entwicklung der Wertejudikatur des Europäischen Gerichtshofs, in der Art. 2 EUV zunehmend als eigenständige, justiziable Grundlage zur Sanktionierung von Vertragsverstößen durch Mitgliedstaaten herangezogen wird. Ausgangspunkt ist die seit dem ASJP-Urteil erkennbare Linie, unionsrechtlich verankerte Werte richterlich zu operationalisieren. Am Beispiel Polens wird gezeigt, dass diese Rechtsprechung trotz einzelner Erfolge den strukturellen Abbau rechtsstaatlicher Standards bislang nicht aufzuhalten vermochte. Daran anknüpfend wird dogmatisch begründet, dass die Deutung von Art. 2 EUV als autonome, kompetenzerweiternde Norm mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung unvereinbar ist und das speziell vorgesehene Verfahren nach Art. 7 EUV als *lex specialis* unterläuft. Da Art. 269 AEUV eine gerichtliche Kontrolle dieses Verfahrens weitgehend ausschliesst, greift die aktuelle Judikatur in die vertraglich festgelegte Kompetenzordnung ein und wirft erhebliche Legitimationsfragen auf. Der Beitrag plädiert daher für eine vertragskonforme Lesart, nach der Art. 2 EUV als Rechtsgrundverweisung auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten verstanden wird. Ergänzend wird ein gerichtlicher Polylog-Mechanismus vorgeschlagen, bei dem nationale Höchstgerichte über den Vorwurf eines Werteverstoßes mitentscheiden und dem EuGH auf dieser Grundlage eine gemeinsame Bewertungsbasis liefern. Ziel ist eine unionsrechtlich abgesicherte, methodisch konsistente und institutionell ausgewogene Durchsetzung der gemeinsamen Werte.*

## Inhalt

<a href="#">Rechtsprechungsverzeichnis</a>	2
<a href="#">Literaturverzeichnis</a>	6
I. <a href="#">Einführung</a>	15
II. <a href="#">Methode der Wertejudikatur</a>	17

---

\* Dr. jur. Benedikt Riedl ist Postdoc und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie an der der Ludwig-Maximilians-Universität München.

III.	<a href="#">Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Die Wertejudikatur als Mittel gegen systemischen Rechtsstaatsabbau</a>	21
IV.	<a href="#">Primärrechtliche Rahmenbedingungen der Wertejudikatur</a>	26
A.	<a href="#">Dogmatische Funktionsweise des Art. 2 EUV</a>	26
B.	<a href="#">Prozedurale und institutionelle Grenzen</a>	29
V.	<a href="#">Rekonstruktion: Europäische Wertejudikatur zwischen gemeinsamen Verfassungsüberlieferung und institutionellem Dialog</a>	38
A.	<a href="#">Rechtsgrundverweisung</a>	38
B.	<a href="#">Polylog</a>	43
VI.	<a href="#">Schlussbefund</a>	47

## Rechtsprechungsverzeichnis

### Europäische Union: EuGH

- EuGH, Urt. v. 17.12.1970, Rs. C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114 – *Internationale Handelsgesellschaft*.
- EuGH, Urt. v. 14.5.1974, Rs. C-4/73, ECLI:EU:C:1974:51 – *Nold KG/Kommission*.
- EuGH, Urt. v. 13.12.1979, Rs. C-44/79, ECLI:EU:C:1979:290 – *Hauer/Land Rheinland-Pfalz*.
- EuGH, Urt. v. 28.11.1989, Rs. 379/87, ECLI:EU:C:1989:599 – *Groener*.
- EuGH, Urt. v. 25.7.1991, Rs. C-353/89, ECLI:EU:C:1991:325 – *Kommission/Niederlande*.
- EuGH, Urt. v. 3.2.1993, Rs. C-148/91, ECLI:EU:C:1993:45 – *Veronica Omreop Organisatie*.
- EuGH, Urt. v. 26.6.1997, Rs. C-368/95, ECLI:EU:C:1997:325 – *Familiapress*.
- EuGH, Urt. v. 13.12.2001, Rs. C-481/99, ECLI:EU:C:2001:684 – *Heininger*.
- EuGH, Urt. v. 12.6.2003, Rs. C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333 – *Schmidberger*.
- EuGH, Urt. v. 14.10.2004, Rs. C-36/02, ECLI:EU:C:2004:614 – *Omega*.
- EuGH, Urt. v. 13.3.2007, Rs. C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163 – *Unibet*.
- EuGH, Urt. v. 11.12.2007, Rs. C-438/05, ECLI:EU:C:2007:772 – *Viking*.
- EuGH, Urt. v. 13.12.2007, Rs. C-250/06, ECLI:EU:C:2007:783 – *United Pan-Europe Communications Belgium*.
- EuGH, Urt. v. 18.12.2007, Rs. C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809 – *Laval un Partneri*.
- EuGH, Urt. v. 14.2.2008, Rs. C-244/06, ECLI:EU:C:2008:85 – *Dynamic Medien*.
- EuGH, Urt. v. 5.3.2009, Rs. C-222/07, ECLI:EU:C:2009:124 – *UTECA*.
- EuGH, Urt. v. 8.9.2009, Rs. C-42/07, ECLI:EU:C:2009:519 – *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*.
- EuGH, Urt. v. 2.12.2009, Rs. C-89/08 P, ECLI:EU:C:2009:742 – *Kommission/Irland u.a.*
- EuGH, Urt. v. 22.12.2010, Rs. C-208/09, ECLI:EU:C:2010:806 – *Sayn-Wittgenstein*.
- EuGH, Urt. v. 22.12.2010, Rs. C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811 – *DEB*.
- EuGH, Gutachten v. 8.3.2011, Rs. 1/09, ECLI:EU:C:2011:123 – *Europäisches Patentgericht*.
- EuGH, Urt. v. 12.5.2011, Rs. C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291 – *Runevič-Vardyn*.

EuGH, Urt. v. 26.2.2013, Rs. C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105 – Åkerberg Fransson.

EuGH, Urt. v. 16.4.2013, Rs. C-202/11, ECLI:EU:C:2013:239 – Las.

EuGH, Urt. v. 26.9.2013, Rs. C-539/11, ECLI:EU:C:2013:591 – Ottica.

EuGH, Urt. v. 3.10.2013, Rs. C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625 – Inuit Tapiriit Kanatami.

EuGH, Urt. v. 6.3.2014, Rs. C-206/13, ECLI:EU:C:2014:126 – Siragusa.

EuGH, Urt. v. 12.6.2014, Rs. C-156/13, ECLI:EU:C:2014:1756 – Digibet und Albers.

EuGH, Urt. v. 10.7.2014, Rs. C-198/13, ECLI:EU:C:2014:2055 – Hernández.

EuGH, Gutachten v. 18.12.2014, Rs. 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454 – EMRK-Beitritt II.

EuGH, Urt. v. 5.2.2015, Rs. C-117/14, ECLI:EU:C:2015:60 – Poclava/Toledano.

EuGH, Urt. v. 28.4.2015, Rs. C-456/13 P, ECLI:EU:C:2015:284 – T & L Sugars und Sidul Açúcares/  
Kommission.

EuGH, Urt. v. 2.6.2016, Rs. C-438/14, ECLI:EU:C:2016:401 – Bogendorff von Wolffersdorff.

EuGH, Urt. v. 6.10.2016, Rs. C-218/15, ECLI:EU:C:2016:748 – Paoletti.

EuGH, Urt. v. 21.12.2016, Rs. C-51/15, ECLI:EU:C:2016:985 – Remondis.

EuGH, Urt. v. 28.3.2017, Rs. C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236 – Rosneft.

EuGH, Urt. v. 5.12.2017, Rs. C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936 – M.A.S. und M.B.

EuGH, Urt. v. 27.2.2018, Rs. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117 – Portugiesische Richter.

EuGH, Urt. v. 5.6.2018, Rs. C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385 – Coman.

EuGH, Urt. v. 25.7.2018, Rs. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586 – Minister for Justice and Equality  
– (Mängel des Justizsystems).

EuGH, Urt. v. 24.6.2019, Rs. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – Kommission/Polen (Unabhängigkeit  
des Obersten Gerichts).

EuGH, Urt. v. 5.11.2019, Rs. C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 – Kommission/Polen (Unabhängigkeit  
der ordentlichen Gerichte).

EuGH, Urt. v. 19.11.2019, verb. Rs. C-585/18, C-624/18 und C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982 – A.K.  
(Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts).

EuGH, Urt. v. 8.4.2020, Rs. C-791/19 R, ECLI:EU:C:2020:277 – Kommission/Polen.

EuGH, Urt. v. 18.6.2020, Rs. C-328/19, ECLI:EU:C:2020:483 – Porin kaupunki.

EuGH, Urt. v. 17.12.2020, verb. Rs. C-354/20 PPU u. C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033 – Open-  
baar Ministerie (Unabhängigkeit der ausstellenden Justizbehörde).

EuGH, Urt. v. 2.3.2021, Rs. C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153 – A.B. u.a. (Ernennung von Richtern am  
Obersten Gericht – Rechtsbehelf).

EuGH, Urt. v. 20.4.2021, Rs. C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311 – Republika.

EuGH, Urt. v. 18.5.2021, verb. Rs. C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 und C-397/19,  
ECLI:EU:C:2021:393 – Forumul Judecătorilor din România.

EuGH, Urt. v. 3.6.2021, Rs. C-650/18, ECLI:EU:C:2021:426 – Ungarn/Parlament.

EuGH, Urt. v. 15.7.2021, Rs. C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596 – Kommission/Polen.

EuGH, Beschl. v. 27.10.2021, Rs. C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:878 – Kommission/Polen.

EuGH, Urt. v. 21.12.2021, verb. Rs. C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19, C-840/19NC,  
ECLI:EU:C:2021:1034 – Euro Box Promotion.

EuGH, Urt. v. 16.2.2022, Rs. C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 – *Ungarn/Parlament und Rat*.  
EuGH, Urt. v. 16.2.2022, Rs. C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98 – *Polen/Parlament und Rat*.  
EuGH, Urt. v. 22.2.2022, Rs. C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99 – RS (*Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle*).  
EuGH, Urt. v. 29.3.2022, Rs. C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235 – *Getin Noble Bank*.  
EuGH, Urt. v. 5.6.2023, Rs. C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442 – *Kommission/Polen*.  
EuGH, Urt. v. 11.7.2024, verb. Rs. C-554/21, C-622/21 und C-727/21, ECLI:EU:C:2024:594 – *Hann-Invest*.

## **Schlussanträge von EuGH-Generalanwälten**

GA Roemer, Schlussanträge v. 29.10.1969, Rs. C-29/69, ECLI:EU:C:1969:52 – *Stauder*.  
GA Sharpston, Schlussanträge v. 22.5.2008, Rs. C-427/06, ECLI:EU:C:2008:297 – *Bartsch*.  
GA Trstenjak, Schlussanträge v. 30.6.2009, Rs. C-101/08, ECLI:EU:C:2009:410 – *Audiolux*.  
GA Bobek, Schlussanträge v. 3.12.2020, Rs. C-650/18, ECLI:EU:C:2020:985 – *Ungarn/Europäisches Parlament*.  
GA Čapeta, Schlussanträge v. 5.6.2025, Rs. C-769/22, ECLI:EU:C:2025:408 – *Kommission/Ungarn (Gesetz LXXIX v. 2021)*.

## **EMRK/Europarat: EGMR**

EGMR, Urt. V. 22.7.2011, Nr. 43447/19 – *Case of Reczkowicz v. Poland*.  
Rat der Europäischen Union, v. 25.10.2018, 13593/18, Gutachten des juristischen Dienstes

## **Deutschland: Bundesverfassungsgericht**

BVerfGE 123, 267 – *Lissabon* (30.6.2009).  
BVerfGE 126, 286 – *Honeywell* (6.7.2010).  
BVerfGE 133, 277 – *Antiterrordateigesetz* (24.4.2013)  
BVerfGE 134, 366 – *OMT-Vorlage* (14.1.2014).  
BVerfGE 142, 123 – *OMT* (21.6.2016).  
BVerfGE 152, 152 – *Recht auf Vergessen I* (6.11.2019).  
BVerfGE 154, 17 – *PSPP* (5.5.2020).  
BVerfGE 158, 210 – *Einheitliches Patentgericht II* (23.6.2021).

## **Irland: irischer Oberster Gerichtshof (Supreme Court)**

Supreme Court of Ireland, Urt. v. 11.11.2022 [2022] IESC 44 – *Costello v. Government of Ireland*.

## **Italien: italienischer Verfassungsgerichtshof (Corte Costituzionale)**

Corte Costituzionale, Entsch. v. 13.4.1989, Nr. 232/1989 – *Fragd*, abrufbar unter: [www.giur-cost.org/decisioni/1989/0232s-89.html](http://www.giur-cost.org/decisioni/1989/0232s-89.html).

Corte Costituzionale, Beschl. v. 26.1.2017, Nr. 24/2017 – *Taricco I*, engl. Übers. abrufbar unter: [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent\\_judgments/O\\_24\\_2017.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/O_24_2017.pdf).

## **Polen: polnischer Verfassungsgerichtshof (Trybunał Konstytucyjny)**

Polnischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 11.5.2005, K 18/04 – *Beitrittsvertrag*, dt. Übers. in: EuR 41 (2006), S. 236–246, engl. Übers. abrufbar unter: <https://trybunal.gov.pl/en/case-list/judicial-decisions/art/6080-polands-membership-in-the-european-union-the-accession-treaty>.

Polnischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 24.11.2010, K 32/09 – *Lissabon*, dt. Übers. in: EuGRZ 39 (2012), S. 172–198, engl. Übers. abrufbar unter: <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/6540-traktat-z-lizbony>.

## **Rumänien: rumänischer Verfassungsgerichtshof (Curtea Constituțională a României)**

Rumänischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 16.2.2016, Nr. 51/2016.

Rumänischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 4.5.2017, Nr. 302/2017.

Rumänischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 7.11.2018, Nr. 685/2018.

Rumänischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 16.1.2019, Nr. 26/2019.

Rumänischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 3.7.2019, Nr. 417/2019.

## **Tschechien: tschechisches Verfassungsgericht (Ústavní soud)**

Tschechisches Verfassungsgericht, Urt. v. 8.3.2006, Pl. ÚS 50/04 – *Zuckerquoten III*, engl. Übers. abrufbar unter: <https://www.usoud.cz/en/decisions/2006-03-08-pl-us-50-04-sugar-quotas-iii>.

Tschechisches Verfassungsgericht, Urt. v. 3.5.2006, Pl. ÚS 66/04 – *Europäischer Haftbefehl*, engl. Übers. abrufbar unter: <https://www.usoud.cz/en/decisions/2006-05-03-pl-us-66-04-european-arrest-warrant>.

Tschechisches Verfassungsgericht, Urt. v. 26.11.2008, Pl. ÚS 19/08 – *Lissabon I*, engl. Übers. abrufbar unter: <https://www.usoud.cz/en/decisions/2008-11-26-pl-us-19-08-treaty-of-lisbon-i>.

Tschechisches Verfassungsgericht, Urt. v. 3.11.2009, Pl. ÚS 29/09 – *Lissabon II*, engl. Übers. abrufbar unter: <https://www.usoud.cz/en/decisions/2009-11-03-pl-us-29-09-treaty-of-lisbon-ii>.

## Literaturverzeichnis

- Bachmann, Klaus*, Die Geister, die ich rief ... Wie und warum „Recht und Gerechtigkeit“ daran arbeitet, die Staatenimmunität im innerpolnischen Rechtsverkehr aufzuheben, *ZfP* 2020, S. 49–67.
- Bánkuti, Miklós/Halmay, Gábor/Scheppele, Kim Lane*, Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution, *Journal of Democracy* 3/2012, S. 138–146.
- Bast, Jürgen/von Bogdandy, Armin*, Grundlagenteil und Verfassungskern der EU-Verträge, *JZ* 2024, S. 115–125.
- Bauer, Jobst-Hubertus/Arnold, Christian*, Auf „Junk“ folgt „Mangold“ – Europarecht verdrängt deutsches Arbeitsrecht, *NJW* 2006, S. 6–12.
- Biernat, Stanislaw*, Statement of Retired Judges of the Polish Constitutional Tribunal, *VerfBlog* v. 10.11.2021, <https://verfassungsblog.de/statement-of-retired-judges-of-the-polish-constitutional-tribunal/>.
- Blanke, Anna-Lena*, Aufbau und Demontage des polnischen Verfassungsgerichts, *Freilaw* 2/2019, S. 69–76.
- Bogdanowicz, Piotr/Taborowski, Maciej*, How to Save a Supreme Court in a Rule of Law Crisis: the Polish Experience: ECJ (Grand Chamber) 24 June 2019, Case C-619/18, *European Commission v Republic of Poland*, Published online by Cambridge University Press, v. 11.8.2020, <https://doi.org/10.1017/S1574019620000115>.
- Bonelli, Matteo/Claes, Monica*, Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary, *EuConst* 2018, S. 622–643.
- Borchardt, Klaus-Dieter*, Richterrecht durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, in: *Randelzhofer/Scholz/Wilke* (Hrsg.), *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, München 1995, S. 29–43.
- Britz, Gabriele*, Karlsruhe, behandelt den Grundrechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht und den Europäischen Gerichtshof, *EuGRZ* 42 (2015), S. 275–282.
- Britz, Gabriele*, Kontextabhängige Bewertung der Rechtsstaatlichkeit von Justizreformen, *NJW* 76 (2023), S. 2819–2823.
- Burchardt, Dana*, Die Rangfrage im europäischen Normenverbund. Theoretische Grundlagen und dogmatische Grundzüge des Verhältnisses von Unionsrecht und nationalem Recht, *Tübingen* 2015.
- Burchardt, Dana*, Kehrtwende in der Grundrechts- und Vorrangrechtsprechung des EuGH? – Anmerkung zum Urteil des EuGH v. 5.12.2017 in der Rechtssache M.A.S. und M.B. (C-42/17, *Taricco II*), *EuR* 2018, S. 248–264.
- Călin, Dragoș*, Changes Brought to the “Justice Laws” during the 2017-2019 Interval. The Serious Impairment of the Rule of Law principles. Remedies, in: *KAS e.V., 900 Days of Uninterrupted Siege upon the Romanian Magistracy. A Survival Guide*, Bukarest 2020, S. 1–40, *SSRN* v. 2.4.2021, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3803492](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3803492).
- Calliess, Christian*, Restore credibility and trust by enforcing the rule of a law, *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, Nr. 115, 2 ff., v. 23.4.2020, [https://www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner\\_online\\_beitraege/Paper115-Calliess/Paper-115\\_Rule-ofLaw\\_Calliess\\_EPC.pdf](https://www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_online_beitraege/Paper115-Calliess/Paper-115_Rule-ofLaw_Calliess_EPC.pdf).

- Calliess, Christian, Vorrang des Unionsrechts und Kompetenzkontrolle im europäischen Verfassungsgerichtsverbund. Zuständigkeiten und Reformen zwischen BVerfG und EuGH im Lichte des Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission, NJW 2021, S. 2845–2851.
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias, EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 6. Aufl., München 2022 [zit. als: Calliess/Ruffert, EUV].
- Canzian, Nicola, Indipendenza dei giudici e divieto di regressione della tutela nella sentenza Repubblica, Quaderni costituzionali 2021, S. 715–718.
- Castillo-Ortiz, Pablo, The Illiberal Abuse of Constitutional Courts in Europe, EuConst 2019, S. 48–72.
- Craig, Paul/Búrca, Gráinne de, EU Law. Text, Cases, and Materials, Oxford, 7. Aufl., Oxford 2020.
- Dawson, Mark, How Can EU Law Respond to Populism?, OJLS 2020, S. 183–213.
- Dimitrov, Georgi/Plachkova, Anna, Bulgaria and Romania, twin Cinderellas in the European Union: how they contributed in a peculiar way to the change in EU policy for the promotion of democracy and rule of law, European Politics and Society 2020, S. 167–184.
- Donath, Philipp B., EuGH zum Verhältnis von EU-Recht und nationalem Recht: Unionsrecht hat nicht immer Vorrang, LTO v. 5.12.2017, [https://www.lto.de/persistent/a\\_id/25861/](https://www.lto.de/persistent/a_id/25861/).
- EU Kommission, Rechtsstaatlichkeit: Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen ein, Pressemitteilung v. 8.6.2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_23\\_3134](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_3134).
- Europäische Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, SWD/2020/322 v. 30.9.2022.
- Europäische Kommission, Bericht über über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, COM/2021/379 final v. 8.6.2021.
- Europäische Kommission, Rechtsstaatlichkeit: Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen ein, Pressemitteilung v. 8.6.2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_23\\_3134](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_3134).
- Europäischer Konvent, Plenarsitzung v. 27.2.2003, 4-006 – Giscard d’Estaing, [https://www.europarl.europa.eu/Europe2004/textes/verbatim\\_030227.htm](https://www.europarl.europa.eu/Europe2004/textes/verbatim_030227.htm).
- Gärditz, Klaus Ferdinand, Institutioneller Respekt und unabhängige Justiz, DRiZ 2019, S. 134–137.
- Gerken, Lüder/Rieble, Volker/Roth, Günter H./Stein, Torsten/Strein, Rudolf, „Mangold“ als ausbrechender Rechtsakt, München 2009.
- Germelmann, Claas Friedrich, Alternativen zum Rechtsstaatsverfahren nach Art. 7 EUV? Neuere Überlegungen der Unionsorgane auf dem Prüfstand des Primärrechts, DÖV 2021, S. 193–203.
- Giegerich, Thomas, Die Unabhängigkeit der Gerichte als Strukturvorgabe der Unionsverfassung und ihr effektiver Schutz vor autoritären Versuchen in den Mitgliedstaaten, ZEuS 2019, S. 61–111.
- Giesen, Richard, Verbotene Altersdiskriminierung durch befristete Arbeitsverträge mit Arbeitnehmern ab 52 Jahren, SAE 2006, S. 45–61.
- Gnauck, Gerhard, Polen macht Teile der Justizreform rückgängig, FAZ v. 22.11.2018, S. 6.
- Grabenwarter, Christoph/Huber, Peter Michael/Knez, Rajko/Ziemele, Ineta, The Role of the Constitutional Courts In the European Judicial Network, EPL 2021, S. 43–62.
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin, Das Recht der Europäischen Union, Band I EUV/AEUV, München 83. EL 2024 [zit. als: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV].

- Grabowska-Moroz, Barbara, Judicial Dialogue about Judicial Independence in Terms of Rule of Law Backsliding, CEU Democracy Institute Working Paper 2023/12.
- Grimm, Dieter, Grenzen der Mehrheits Herrschaft, FAZ v. 4.1.2016, S. 9.
- Hainthaler, Claudia, Die Sicherung der Werteunion. Handlungsoptionen der Europäischen Union zum Schutz der gemeinsamen Werte des Art. 2 EUV, Berlin 2024.
- Halmi, Gábor, The Making of “Illiberal Constitutionalism” With or Without a New Constitution: The Case of Hungary and Poland, in: Landau, David/Lerner, Hanna (Hrsg.), Comparative Constitution Making, Cheltenham 2019, S. 302–323.
- Halter, Ulrich, Europarecht: Dogmatik im Kontext, Band II: Rule of law, Verbunddogmatik, Grundrechte, 3. Aufl., Tübingen 2017 [zit. als: Haltern, Europarecht II].
- Hassel, Florian, Polen: Rat der Unqualifizierten, SZ v. 7.3.2018, <https://www.sueddeutsche.de/politik/polen-rat-der-unqualifizierten-1.3896458>.
- Heijmans, Philip, Poland forces Supreme Court judges into early retirement, TheWorld v. 3.7.2018, <https://theworld.org/stories/2018/07/03/poland-forces-supreme-court-judges-early-retirement>.
- Herzog, Roman/Gerken, Lüder, Stoppt den Europäischen Gerichtshof, FAZ v. 8.9.2008, S. 8.
- Hillgruber, Christian/Strickrodt, Simon, Unter der Kuratel des Europäischen Gerichtshofs, FAZ Einspruch Exklusiv v. 2.2.2022, <https://www.faz.net/einspruch/eugh-legt-den-begriff-der-rechtsstaatlichkeit-in-den-europaeischen-vertraegen-aus-1773765.html>.
- Hillion, Christophe, Overseeing the Rule of Law in the EU, in: Closa, Carlos/Kochenov, Dimitry (Hrsg.), Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union, Cambridge 2016, S. 59–81.
- Hölscheidt, Sven, Artikel 21, in: Meyer/Hölscheidt (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl., Baden-Baden 2019, Rn 16.
- Huber, Peter Michael, Art. 2 EUV als Grundlage des Staaten- und Verfassungsverbundes der EU, Alkotmánybírószági Szemle 2020, S. 20–22.
- Huber, Peter Michael, Die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten – Identifizierung und Konkretisierung, EuR 2022, S. 145–165.
- Huber, Peter Michael, Grundrechtsschutz in Europa – Vermehrung, Verunsicherung, Kohärenz, in: Giovanni Biaggini/Oliver Diggelmann/Christine Kaufmann/Daniel Thürer (Hrsg.), Polis und Kosmopolis. Festschrift für Daniel Thürer, Zürich, St. Gallen 2015, S. 305–322 [zit. als: Huber, in: FS Thürer].
- Huber, Peter Michael, Offene Staatlichkeit: Vergleich, in: Armin von Bogdandy/Peter Michael Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum (IPE), Band II, Heidelberg 2007, § 26, S. 403–462 [zit. als: Huber, in: IPE II].
- Huber, Peter Michael, Verständnis des Bundesverfassungsgerichts vom Kompetenzgefüge zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Konsequenzen für die Bewältigung der Finanzkrise, in: Thomas M. J. Möllers/Franz-Christoph Zeitler (Hrsg.), Europa als Rechtsgemeinschaft – Währungsunion und Schuldenkrise, 2013, S. 229–244.
- Huber, Peter Michael, Warum der EuGH Kontrolle braucht, Wien 2022.
- Huber, Peter Michael/Paulus, Andreas, Cooperation of Constitutional Courts in Europe: The Openness of the German Constitution to International, European, and Comparative Constitutional Law, in: Mads Andenas/Duncan Fairgrieve (Hrsg.), Courts and Comparative Law, Oxford University Press 2015, S. 281–299.

- Jakab, András/Kochenov, Dimitry, *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford 2017.
- Jaraczewski, Jakub, *Age is the limit? Background of the CJEU case C-619/18 Commission v Poland*, VerfBlog v. 28.5.2019, <https://verfassungsblog.de/age-is-the-limit-background-of-the-cjeu-case-c-619-18-commission-v-poland/>.
- Kadlec, Ondřej/Kosar, David, *Romanian version of the rule of law crisis comes to the ECJ: The AFJR case is not just about the Cooperation and Verification Mechanism*, CMLR 2022, S. 1823-1852.
- Kainer, Friedemann, *Die Konstitutionalisierung der Werte des Art. 2 EUV – zwischen Funktion und Axiom*, Integration 2024, S. 207-223.
- Kaiser, Lena/Knecht, Andreas/Spieker, Luke Dimitrios, *European Society Strikes Back: The Member States Embrace Article 2 TEU in Commission v Hungary*, VerfBlog v. 26.11.2024, <https://verfassungsblog.de/european-society-strikes-back/>.
- Karpenstein, Ulrich/Steinbeis, Maximilian, *Die Stunde des Gesetzgebers*, VerfBlog v. 19.7.2021, <https://verfassungsblog.de/die-stunde-des-gesetzgebers/>.
- Kassner, Ulrike, *Die Unionsaufsicht: Ausmaß und Bedeutung des Überwachungsmechanismus nach Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union*, Frankfurt 2003.
- Kaufhold, Ann-Katrin., *Gegenseitiges Vertrauen. Wirksamkeitsbedingung und Rechtsprinzip der justiziellen Zusammenarbeit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, EuR 2012, S. 408-432.
- Kieber, Stefan., *Herabsetzung des Ruhestandsalters für Richter des Obersten Gerichts*, NLMR 2019, S. 257-263.
- Klatt, Matthias, *Herabsetzung des Ruhestandsalters für Richter in Polen – Anmerkung zu EuGH (Große Kammer), Urt. v. 24.6.2019 – C-619/18 (Kommission/Polen)*, NVwZ 2019, S. 1117-1118.
- Kochenov, Dimitry, *The Acquis and Its Principles*, in: Jakab/Kochenov (Hrsg.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford 2017.
- Kokott, Juliane, *Zur unmittelbaren Wirkung des Unionsrechts*, AöR 2023, S. 496-520.
- Koltonowski, Austin, *Poland Supreme Court judges return from forced retirement*, JURISTnews v. 22.10.2022, <https://www.jurist.org/news/2018/10/poland-supreme-court-judges-return-from-forced-retirement/>.
- Kovács, Kriszta/Scheppele, Kim Lane, *Rechtsstaat unter Druck. Ungarn, Polen und die Rolle der EU*, APuZ 71 (37/2021), S. 32-39.
- Kovács, Kriszta/Tóth, Gábor Attila, *Hungary's Constitutional Transformation*, EuConst 2011, S. 183-203.
- Kruis, Tobias, *Der Anwendungsvorrang des EU-Rechts in Theorie und Praxis. Seine Durchsetzung in Deutschland. Eine theoretische und empirische Untersuchung anhand der Finanz- und Verwaltungsgerichte und Behörden*, Tübingen 2013.
- Lavelle, Patrik, *Europe's Rule of Law Crisis: An Assessment of the EU's Capacity to Address Systemic Breaches of Its Foundational Values in Member States*, Trinity College Law Review 2019, S. 35-50.
- Lazowski, Adam, *Strengthening the Rule of Law and the EU Pre- Accession Policy: Republika v. II- Prim Ministru* CMLR 2022, S. 1803-1822.

- Leloup Mathieu/Kochenov Dimitry/Dimitrovs Aleksejs, Opening the Door to Solving the Copenhagen Dilemma? All Eyes on Case C-896/19 Republika v Il-Prim Ministru, *ELRev* 2021, S. 692–703.
- Lenaerts, Koen, Die Werte der Europäischen Union in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union: eine Annäherung, *EuGRZ* 2017, S. 639–642.
- Lenaerts, Koen, Les fondements constitutionnels de l'Union européenne dans leur rapport avec le droit international, in: Tizzano, Antonio/Rosas, Allan/Silva de Lapuerta, Rosaio/Lenaerts, Koen/Kokott Juliane (Hrsg.), *La Cour de Justice de l'Union Européenne sous la présidence de Vassilios Skouris (2003-2015). Liber amicorum Vassilios Skouris*, Brüssel 2015, S. 367–386.
- Levits, Eglis, Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, in: Jaeger, Thomas (Hrsg.), *Europa 4.0? Die EU im Angesicht politischer und technologischer Herausforderungen*, Wien 2018, S. 239–270.
- LTO-Redaktion, Polen schafft Disziplinarkammer für Richter ab, *LTO v.* 9.6.2022, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/richter-disziplinarkammer-polen-parlament-beschliesst-ab-schaffung/>.
- Macy, John/Duncan, Allyson K., The Collapse of Judicial Independence in Poland: A Cautionary Tale, *Judicature* 2020-21, <https://judicature.duke.edu/articles/the-collapse-of-judicial-independence-in-poland-a-cautionary-tale/>.
- Mader, Oliver, Wege aus der Rechtsstaatsmisere: der neue EU-Verfassungsgrundsatz des Rückschrittsverbots und seine Bedeutung für die Wertedurchsetzung, *EuZW* 2021, S. 917–922.
- Martenczuk, Bernd, Art. 7 EUV und der Rechtsstaatsrahmen als Instrument der Wahrung der Grundwerte der Union, in: Kadelbach, Stefan (Hrsg.), *Verfassungskrisen in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2018, S. 41–60.
- Martens, Sebastian A. E., *Methodenlehre des Unionsrechts*, Tübingen 2013.
- Mayer, Franz Christian, Judikativer Werteschutz in der Europäischen Union: Grundlagen und Chancen, *EuR* 59 (2024), S. 219–240.
- Möllers, Christoph/Schneider, Linda, *Demokratiesicherung in der Europäischen Union*, Tübingen 2018.
- Mörtl Markus, Preconditions and Limits of Mutual Recognition, *CMLR* 2010, S. 405–436.
- Nebel, Jasper, Constitutional Pluralism in the aftermath of the PSPP judgment. Reflections on the enhancement of judicial dialogue in the EU, *MCEL Master Working Paper* 1/2021, S. 1–45.
- Nettesheim, Martin, „Gegründet auf Werten ...“: Das Narrativ der Wertegemeinschaft und der Sanktionsmechanismus des Art. 7 EUV, in: Franzius, Claudio/Mayer, Franz C./Neyer, Jürgen (Hrsg.), *Die Neuerfindung Europas*, Baden-Baden 2019, S. 91–110.
- Nettesheim, Martin, Die „Werte der Union“: Legitimitätsstiftung, Einheitsbildung, Föderalisierung, *EuR* 2022, S. 525–546.
- Nettesheim, Martin, Die föderale Homogenitätsklausel des Art. 2 EUV, *EuR* 2024, S. 269–300.
- Nettesheim, Martin, Kompetenzkonflikte zwischen EuGH und Mitgliedstaaten. Einrichtung eines Vertragsklarstellungsverfahrens, *ZRP* 54 (2021), S. 222–226.
- Nußberger, Angelika, Gefahr für das europäische Erbe. Der Streit über die Rechtsstaatlichkeit trifft die Europäische Union ins Mark. Dass in Europa gemeinsam Erreichtes tatsächlich wieder abgebaut werden könnte, sah das Drehbuch nicht vor, *Internationale Politik Special v.* 4.7.2022, S. 4–9, <https://internationalepolitik.de/de/gefahr-fuer-das-europaeische-erbe>.

- Ohler, Christoph, Grundrechtliche Bindungen der Mitgliedstaaten nach Art. 51 GRCh, NVwZ 32 (2013), S. 1433–1438.
- Papier, Hans-Jürgen, Das muss sich ändern, FAZ v. 24.7.2007, S. 5.
- Payandeh Mehrdad, Europarecht: Richterliche Unabhängigkeit und richterliche Unabsetzbarkeit. Herabsetzung des Ruhestandsalters für amtierende Richterinnen und Richter als Verletzung des Grundsatzes der Unabsetzbarkeit, JuS 2019, S. 917–920.
- Pech, Laurent, 7 Years Later: Poland as a Legal Black Hole, VerfBlog v. 17.1.2023, <https://verfassungsblog.de/7-years-later-poland-as-a-legal-black-hole/>.
- Pech, Laurent/Platon, Sébastien, Court of Justice. Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case, CMLR 2018, S. 1827–1854.
- Pech, Laurent/Scheppele, Kim Lane, Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU, Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2017, S. 3–47.
- Pechstein, Matthias/Nowak, Carsten/Häde, Ulrich, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRCh und AEUV, 2. Aufl., Tübingen 2023 [zit. als: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar].
- Pracht, Robert, Residualkompetenzen des Bundesverfassungsgerichts. ultra vires, Solange II, Verfassungsidentität, Tübingen 2022.
- Preis, Ulrich, Verbot der Altersdiskriminierung als Gemeinschaftsgrundrecht. Der Fall „Mangold“ und die Folgen, NZA 2006, S. 401–410.
- Prefßlein, David, A Matter of Competence?: A Comparative Institutional Take on Competence Disputes in the EU Multilevel System, Eur. J. Comp. L. & Governance 2923, S. 147–175.
- Radwan, Arkadiusz, Lange Tradition und kurzes Gedächtnis des polnischen Konstitutionalismus. Ein Beitrag zum Verständnis der Verfassungskrise von 2015–2016, BLJ 1/2016, S. 1–6.
- Regalski, Patryk, The Reform of the Polish Judicial Council and the Independence of the Judiciary, ECLJ v. 16.7.2020, <https://eclj.org/geopolitics/eu/la-reforme-du-conseil-de-la-magistrature-polonais-et-lindependance-de-la-justice?lng=en>.
- Riedl, Benedikt, Die Ultra-vires-Kontrolle als Institut des Unionsrechts, i.E. (Manuskriptfassung) 2025.
- Riedl, Benedikt, ECJ Encroachment on Domestic Judicial Autonomy? An evaluation of ECJ value-operationalizing case law in Juizes Portugueses and subsequent cases, EPL 2/2024, S. 157–186.
- Riedl, Benedikt, Keine allgemeine Verfassungsaufsicht über die Unionswerte im Vertragsverletzungsverfahren, VerfBlog v. 26.11.2024, <https://verfassungsblog.de/eugh-lgbti-ungarn-werte/>.
- Sadurski, Wojciech, Poland’s Constitutional Breakdown, Oxford 2019.
- Sadurski, Wojciech, Polish Constitutional Tribunal Under PiS: From an Activist Court, to a Paralyzed Tribunal, to a Governmental Enabler, Hague J Rule Law 2019, S. 63–84.
- Safferling, Christoph, Der EuGH, die Grundrechtecharta und nationales Recht: Die Fälle Åkerberg Fransson und Melloni, NSTz 34 (2014), S. 545–551.
- Sanklecha, Jay Manoj, The limitations on the invocation of self-judging clauses in the context of WTO dispute settlement. IJIL, 59 (2021), S. 77–109.
- Scheppele, Kim Lane/Kelemen, R. Daniel, Defending Democracy in EU Member States: Beyond Article 7 TEU, in: Bignami, Francesca (Hrsg.), EU law in populist times: crises and prospects, Cambridge 2020, S. 413–456.

- Scheppelle, Kim Lane/Kochenov, Dimitry/Grabowska-Moroz, Barbara, EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member states of the European Union, Oxford Yearbook of European Law 2020, S. 3-121.
- Schill, Stephan/Briese, Robyn, If the State Considers: Self-Judging Clauses in International Dispute Settlement, Max Planck UNYB 13 (2009), S. 61-140.
- Schlenk, Jochen/Steinbeis, Maximilian, VerfassungsPod: EU v. Polen, VerfBlog, v. 14.2.2022, <https://verfassungsblog.de/verfassungspod-2-eu-v-polen/>.
- Schmahl, Stefanie, Die Reaktionen auf den Einzug der Freiheitlichen Partei Österreichs in das österreichische Regierungskabinett. Eine europa- und völkerrechtliche Analyse, EuR 2000, S. 819-835.
- Schmidt, Matthias/Bogdanowicz, Piotr, The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to Make Effective Use of Art. 258 TFEU, CMLR 2018, S. 1061-1100.
- Scholtes, Julian, Constitutionalising the end of history? Pitfalls of a non-regression principle for Article 2 TEU, EuConst 2023, S. 59-87.
- Scholz, Rupert, Artikel 23, in: Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 102. EL, München 2024.
- Schorkopf, Frank, Der Wertekontitutionalismus der Europäischen Union, JZ 75 (2020), S. 477-485.
- Schorkopf, Frank, Europäischer Konstitutionalismus oder die normative Behauptung des „European way of life“. Potenziale der neueren Werterechtsprechung des EuGH, NJW 2019, S. 3418-3423.
- Schorkopf, Frank, Homogenität in der Europäischen Union, Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV, Berlin 2000.
- Schwarz, Michael, Let's talk about trust, baby! Theorizing trust and mutual recognition in the EU's area of freedom, security and justice, ELJ 2018, S. 124-141.
- Simonelli, Marco Antonio, Thickening up judicial independence: the ECJ ruling in Commission v. Poland (C-619/18), European Law Blog v. 8.7.2019, <https://europeanlawblog.eu/2019/07/08/thickening-up-judicial-independence-the-ecj-ruling-in-commission-v-poland-c-619-18/>.
- Skouris, Vassilios, Demokratie und Rechtsstaat. Europäische Union in der Krise, München 2018.
- Skouris, Vassilios, Methoden der Grundrechtsgewinnung in der Europäischen Union, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte VI/1, Heidelberg 2010, § 157 [zit. als: Merten/Papier, HdGR VI/1].
- Spieker, Luke Dimitrios, Breathing Life into the Union's Common Values: On the Judicial Application of Article 2 TEU in the EU Value Crisis, GLJ 2019, S. 1182-1213.
- Spieker, Luke Dimitrios, Defending Union Values in Juridical Proceedings. On How to Turn Article 2 TEU into a Judicially Applicable Provision, in: von Bogdandy/Bogdanowicz/Canor/Grabenwarter/Taborowski/Schmidt (Hrsg.), Defending Checks and Balances in EU Member States, Berlin 2021, S. 237/247, 251, 256, 261.
- Spieker, Luke Dimitrios, EU Values Before the Court of Justice: Foundations, Potential, Risks, Oxford 2023.
- Spieker, Luke Dimitrios, The conflict over the Polish disciplinary regime for judges – an acid test for judicial independence, Union values and the primacy of EU law: Commission v. Poland, CMLR 2022, S. 777-812.

- Spieker, Luke Dimitrios*, Werte, Vorrang, Identität: Der Dreiklang europäischer Justizkonflikte vor dem EuGH. Zugleich Bespr. von EuGH 22.2.2022 – RS (EUGH Aktenzeichen C43021 C-430/21), *EuZW* 33 (2022), S. 305–313.
- Steinbeis, Maximilian*: Die EU hat keine Nationalgarde, *VerfBlog* v. 31.1.2020, <https://verfassungsblog.de/die-eu-hat-keine-nationalgarde/>.
- Streinz, Rudolf*, Europarecht: Bedeutung der richterlichen Unabhängigkeit, *JuS* 2018, S. 1016.
- Streinz, Rudolf*, EUV/AEUV. Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union, 3. Aufl., München 2018 [zit. als: *Streinz, EUV/AEUV*].
- Streinz, Rudolf/Herrmann, Christoph*, Der Fall Mangold – eine „kopernikanische Wende im Europarecht“?, *RdA* 2007, S. 165–169.
- Terhechte, Jörg Philipp*, Artikel 2, in: Pechstein, Matthias/Nowak, Carsten/Häde, Ulrich (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, 2. Aufl., Tübingen 2023, Abs. 11.
- Thiele, Alexander*, Wer Karlsruhe mit Warschau gleichsetzt, irrt sich gewaltig, *VerfBlog* v. 10.10.2021, <https://verfassungsblog.de/wer-karlsruhe-mit-warschau-gleichsetzt-irrt-sich-gewaltig/>.
- Tischendorf, Michael*, Europa unter deutscher Supervision. Die Verantwortung der Verfassungsorgane des Bundes für die Geld- und Außenhandelspolitik der Europäischen Union, *EuR* 2018, S. 695–724.
- Tridimas, Takis*, *The General Principles of EU Law*, 2. Aufl. Oxford 2006.
- Unsel, Christopher*, Ein weiterer Schritt zum unitarischen Grundrechtsschutz? Das Pfleger-Urteil des EuGH, *VerfBlog* v. 7.5.2014, <https://verfassungsblog.de/ein-weiterer-schritt-zum-unitarischen-grundrechtsschutz-das-pfleger-urteil-des-eugh/>.
- Vassileva, Radosveta*, Threats to the Rule of Law: The Pitfalls of the Cooperation and Verification Mechanism, *EPL* 2020, S. 741–768.
- von Bogdandy, Armin*, Tyrannei der Werte? Herausforderungen und Grundlagen einer europäischen Dogmatik systemischer Defizite, *ZaöRV* 2019, S. 503–551.
- von Bogdandy, Armin/Bogdanowicz, Piotr/Canor, Iris/Grabenwarter, Christoph/Taborowski, Maciej/Schmidt, Matthias*, Defending checks and balances in EU member states: taking stock of Europe's actions, Berlin 2021.
- von Bogdandy, Armin/Kottmann, Matthias/Antpöhler, Carlino/Dickschen, Johanna/Hentrei, Simon/Smrkolj, Maja*, Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte – Grundlagen einer unionsrechtlichen Solange-Doktrin gegenüber Mitgliedstaaten, *ZaöRV* 2012, S. 45–78.
- von Bogdandy, Armin/Schill, Stephan*, Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag. Zur unionsrechtlichen Rolle nationalen Verfassungsrechts und zur Überwindung des absoluten Vorrangs, *ZaöRV* 2010, S. 701–734.
- von Bogdandy, Armin/Spieker, Luke Dimitrios*, Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges, *EuConst* 2019, S. 391–426.
- von Bogdandy, Armin/Spieker, Luke Dimitrios*, Reverse Solange 2.0: Die Durchsetzung europäischer Werte und die unions- und strafrechtliche Verantwortung nationaler Richter, *EuR* 2020, S. 301–332.
- von Bogdandy, Armin/Spieker, Luke Dimitrios*, Transformative Constitutionalism in Luxembourg: How the Court Can Support Democratic Transitions, *CJEL* 28 (2023), S. 65–91.
- Weber, Albrecht*, Europäisches Rechtsdenken in der Krise?, *DÖV* 2017, S. 741–748.

- Weber, Ferdinand, Die Identität des Unionsrechts im Vorrang, JZ 77 (2022), S. 292–301.
- Wegner, Kilian, Die „Fransson“-Entscheidung des EuGH – Eine Erschütterung im System der europäischen Grundrechte?, HRRS 14 (2013), S. 126–131.
- Wendel, Mattias, Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht. Verfassungsrechtliche Integrationsnormen auf Staats- und Unionsebene im Vergleich, Tübingen 2011.
- Wieland, Joachim, Der EuGH im Spannungsverhältnis zwischen Rechtsanwendung und Rechtsgestaltung, NJW 2009, S. 1841–1845.
- Wollenschläger, Ferdinand, Anwendbarkeit der EU-Grundrechte im Rahmen einer Beschränkung von Grundfreiheiten. Bestätigung der ERT-Rechtsprechung durch den EuGH auch unter der Grundrechtecharta, EuZW 25 (2014), S. 577–580.
- Wunderlich, Nina, Von der Rechtsgemeinschaft zur Verweigerungsunion?, EuR 2019, S. 557–578.
- Wyrozumska, Anna, Conflict between the Polish Constitutional Tribunal and the CJEU with regard to the reforms of the judiciary, AVR 60 (2022), S. 379–409.
- Zweigert, Konrad, Der Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, RabelsZ 1964, S. 601–643.

# I. Einführung

Mit ihren Schlussanträgen vom 15. Februar 2024 in der Rechtssache C-769/22 (*Kommission/Ungarn*) hat Generalanwältin *Čapeta* erstmals ausdrücklich vertreten, dass Art. 2 EUV eine eigenständige, justiziable Rechtsgrundlage für Vertragsverletzungen darstellen kann.<sup>1</sup> Die Kommission rügt Ungarns Gesetz zur Einschränkung von LGBTI-Inhalten nicht mehr lediglich wegen Verstosses gegen spezifisches Sekundärrecht, sondern unmittelbar wegen Verletzung der in Art. 2 EUV garantierten Unionswerte. Damit steht erstmals die unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit und Anwendbarkeit von Art. 2 EUV selbst – losgelöst von konkretisierendem Unionsrecht – im Zentrum einer unionsgerichtlichen Auseinandersetzung. Die Schlussanträge markieren einen dogmatisch folgenreichen Wendepunkt: Sie behaupten die eigenständige normative Wirksamkeit der unionsrechtlichen Wertordnung als Massstab mitgliedstaatlichen Handelns.<sup>2</sup>

Die Schlussanträge knüpfen an die Rechtsprechung des EuGH seit dem Urteil *ASJP* (*Associação Sindical dos Juizes Portugueses*) aus dem Jahr 2018 an, in dem der EuGH erstmals eine Pflichtbindung der Mitgliedstaaten an die in Art. 2 EUV genannten Werte aus Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV abgeleitet hat. Seither versteht der EuGH Art. 2 EUV nicht mehr nur als programmatische Bestimmung, sondern als justiziablen Massstab für die Rechtsstaatlichkeit innerstaatlicher Strukturen.<sup>3</sup> Damit konnte der EuGH einerseits einen Beitrag zur Bekämpfung der Rechtsstaatskrise in Polen,<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Generalanwältin *Čapeta*, Schlussanträge vom 05.06.2025, Rs. C-769/22, ECLI:EU:C:2025:408 – *Kommission/Ungarn*.

<sup>2</sup> Generalanwältin *Čapeta*, Schlussanträge vom 05.06.2025, Rs. C-769/22, ECLI:EU:C:2025:408 – *Kommission/Ungarn*, Rn. 142 ff.

<sup>3</sup> EuGH, Urt. v. 27.2.2018, Rs. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117 – *Portugiesische Richter*, Rn. 32; fortgesetzt u.a. in EuGH, Urt. v. 25.7.2018, Rs. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586 – *Minister for Justice and Equality (Mängel des Justizsystems)*, Rn. 48; EuGH, Urt. v. 24.6.2019, Rs. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – *Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts)*, Rn. 47; siehe auch *Gärditz*, DRIZ 2019, S. 134–136; *Bonelli/Claes*, EuConst 2018, S. 622/623.

<sup>4</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 25.7.2018, Rs. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586 – *Minister for Justice and Equality (Mängel des Justizsystems)*, Rn. 47 ff.; EuGH, Urt. v. 24.6.2019, Rs. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – *Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts)*, Rn. 42 ff.; EuGH, Urt. v. 5.11.2019, Rs. C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 – *Kommission/Polen (Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte)*, Rn. 98 ff.; EuGH, Urt. v. 19.11.2019, verb. Rs. C-585/18, C-624/18 und C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982 – *A.K. (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts)*, Rn. 82 ff., 167; EuGH, Urt. v. 16.2.2022, Rs. C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98 – *Polen/Parlament und Rat*, Rn. 145. Vgl. aus der Literatur zur Schleifung des Rechtsstaats nur *Sadurski*, *Poland's Constitutional Breakdown*, 2019; *Sadurski*, *Hague J Rule Law* 2019, S. 63 ff.; *Castillo-Ortiz*, *EuConst* 2019, S. 48.

Ungarn<sup>5</sup> und Rumänien<sup>6</sup> leisten, hat andererseits aber die primärrechtlichen Grundlagen der Union auch erheblich neuinterpretiert. Im Folgenden wird zunächst untersucht, welche neue Methode der EuGH zur gerichtlichen Wertedurchsetzung auf Unionsebene entwickelt hat (II.) und welche tatsächlichen Resultate er dadurch exemplarisch in Polen erzielt hat (III.). Anschliessend werden die primärrechtlichen Rahmbedingungen des judikativen Werteschutzes in den Blick genommen (IV.), bevor in Abschnitt V ein eigener Vorschlag zum dogmatischen Verständnis des Art.2 EUV als Rechtsgrundverweisung auf die mitgliedstaatlichen Verfassungen sowie zur Ausgestaltung eines Mechanismus zur Stärkung des Schutzes europäischer Werte durch die Judikative im Wege eines gerichtlichen Polylogs unterbreitet wird (V.). Der Beitrag endet mit einem Schlussbefund (VI.).

---

<sup>5</sup> Vgl. nur EuGH, Rs. C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 – *Ungarn/Parlament und Rat*; vgl. zur „Gleichschaltung“ des ungarischen Verfassungsgerichts durch „Court Packing“ nur Kovács/Tóth, *EuConst* 2011, S. 183; Kovács/Scheppele, *APuZ* 37/2021, S. 32 (32–35); Castillo-Ortiz, *EuConst* 2019, S. 48; vgl. allgemein Bánkuti/Halmi/Scheppele, *Hungary’s Illiberal Turn: Disabling the Constitution*, *Journal of Democracy* 3/2012, S. 138; Halmi, in: Landau/Lerner (Hrsg.), *Comparative Constitution Making*, S. 302.

<sup>6</sup> Vgl. Călin, in: KAS e.V., *900 Days of uninterrupted sieges upon the Romanian Magistracy*, S. 1 ff.; vgl. auch *Rumänischer Verfassungsgerichtshof*, Urt. v. 16.2.2016, Nr. 51/2016; Urt. v. 4.5.2017, Nr. 302/2017; Urt. v. 7.11.2018, Nr. 685/2018; Urt. v. 16.1.2019, Nr. 26/2019; Urt. v. 3.7.2019, Nr. 417/2019; zu den Problemen und Fortschritten *Europäische Kommission*, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel Rumänien, SWD/2020/322; *Europäische Kommission*, Bericht über die Entwicklungen bei der Justizreform in Rumänien v. 8.6.2021.

## II. Methode der Wertejudikatur

Ihren Ausgangspunkt nahm diese Wertejudikatur mit der Entscheidung vom 27. Februar 2018, in der der EuGH die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die richterliche Unabhängigkeit ihrer Gerichte zu gewährleisten, nicht nur aus Art. 47 GRCh herleitete, sondern unmittelbar auf Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV in Verbindung mit Art. 2 EUV stützte.<sup>7</sup> Der EuGH interpretiert Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV als konkrete Ausprägung des unionsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips nach Art. 2 EUV.<sup>8</sup> Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, „die erforderlichen Rechtsbehelfe“ bereitzustellen, institutionalisiert den unionsrechtlichen Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes.<sup>9</sup> Das europäische Gerichtssystem kann nur funktionieren, wenn nationale Gerichte einander als Teile der Unionsgerichtsbarkeit vertrauen – denn seine Wirksamkeit beruht auf der loyalen Zusammenarbeit innerhalb der supranationalen Rechtsordnung.<sup>10</sup> Der EuGH ist der Auffassung, dass

---

<sup>7</sup> Vgl. aus der ständigen Rechtsprechung des EuGH, Urt. v. 27.2.2018, Rs. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117 – Portugiesische Richter; EuGH, Urt. v. 25.7.2018, Rs. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586 – *Minister for Justice and Equality (Mängel des Justizsystems)*, Rn. 47 ff.; EuGH, Urt. v. 24.6.2019, Rs. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – *Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts)*, Rn. 42 ff.; EuGH, Urt. v. 5.11.2019, Rs. C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 – *Kommission/Polen (Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte)*, Rn. 98 ff.; EuGH, Urt. v. 19.11.2019, verb. Rs. C-585/18, C-624/18 und C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982 – *A.K. (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts)*, Rn. 82 ff., 167; EuGH, Urt. v. 20.4.2021, Rs. C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311 – *Repubblica*; EuGH, Urt. v. 18.5.2021, verb. Rs. C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 und C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393 – *Forumul Judecătorilor din România*, Rn. 244 ff.; EuGH, Urt. v. 21.12.2021, verb. Rs. C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19FQ, C-840/19NC, ECLI:EU:C:2021:1034 – *Euro Box Promotion*, Rn. 160 ff.; EuGH, Urt. v. 16.2.2022, Rs. C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98 – *Polen/Parlament und Rat*; EuGH, Rs. C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 – *Ungarn/Parlament und Rat*, Rn. 127; EuGH, Urt. v. 22.2.2022, Rs. C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99 – *RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle)*, Rn. 51 ff.; EuGH, Urt. v. 29.3.2022, Rs. C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235 – *Getin Noble Bank*; EuGH, Urt. v. 5.6.2023, Rs. C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442 – *Kommission/Polen*; EuGH, Urt. v. 11.7.2024 verb. Rs. C-554/21, C-622/21 u. C-727/21, ECLI:EU:C:2024:594 – *Hann-Invest*.

<sup>8</sup> Ständige Rechtsprechung seit EuGH, Urt. v. 27.2.2018, Rs. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117 – *Portugiesische Richter*, Rn. 32; vgl. auch EuGH, Urt. v. 24.6.2019, Rs. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – *Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts)*, Rn. 47.

<sup>9</sup> EuGH, Urt. v. 27.2.2018, Rs. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117 – *Portugiesische Richter*, Rn. 32, 35 mit Verweis auf EuGH, Gutachten v. 8.3.2011, Rs. 1/09, ECLI:EU:C:2011:123 – *Europäisches Patentgericht (Übereinkommen zur Schaffung eines einheitlichen Patentgerichtssystems)*, Rn. 66, sowie EuGH, Urt. v. 3.10.2013, Rs. C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625 – *Inuit Tapiriit Kanatami u.a./Parlament und Rat*, Rn. 90, und Urt. v. 28.4.2015, Rs. C-456/13 P, ECLI:EU:C:2015:284 – *T & L Sugars und Sidul Açúcares/Kommission*, Rn. 45.

<sup>10</sup> Vgl. aus der ständigen Rechtsprechung des EuGH nur EuGH, Rs. C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 – *Ungarn/Parlament und Rat*, Rn. 125; Gutachten v. 18.12.2014, Rs. 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454 – *EMRK-Beitritt II*, Rn. 166 bis 168; EuGH, Urt. v. 20.4.2021, Rs. C-896/

gegenseitiges Vertrauen nur bestehen kann, wenn die nationalen Gerichte sämtliche in Art. 2 EUV genannten Grundwerte wahren, insbesondere die richterliche Unabhängigkeit.<sup>11</sup> Die Wahrung der in Art. 2 EUV verankerten richterlichen Unabhängigkeit ist für den EuGH konstitutive Voraussetzung<sup>12</sup> sowohl effektiven Rechtsschutzes als auch wechselseitigen Vertrauens im europäischen Rechtssystem.<sup>13</sup>

Im Laufe der Rechtsprechungsentwicklung stellte der EuGH dann Art. 2 EUV immer stärker in den Mittelpunkt seiner Wertejudikatur.<sup>14</sup> Die in Art. 2 EUV

---

19, ECLI:EU:C:2021:311 – *Repubblica*, Rn. 62; EuGH, Urt. v. 27.2.2018, Rs. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117 – *Portugiesische Richter*, Rn. 30, 33 mit Verweis EuGH, Gutachten v. 8.3.2011, Rs. 1/09, ECLI:EU:C:2011:123 – *Europäisches Patentgericht (Übereinkommen zur Schaffung eines einheitlichen Patentgerichtssystems)*, Rn. 69, und EuGH, Urt. v. 3.10.2013, Rs. C 583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625 – *Inuit Tapiriit Kanatami u.a./Parlament und Rat*, Rn. 91, 94, 99. Zum Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Unionsrecht vgl. nur Möstl, CMLR 2010, S. 405 ff.; Kaufhold, EuR 2012, S. 408 ff.; Schwarz, ELJ 2018, S. 124 ff.

<sup>11</sup> EuGH, Urt. v. 27.2.2018, Rs. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117 – *Portugiesische Richter*, Rn. 30, 33, 43.

<sup>12</sup> Vgl. aus der ständigen Rechtsprechung des EuGH nur EuGH, Rs. C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 – *Ungarn/Parlament und Rat*, Rn. 124, 126; EuGH, Urt. v. 21.12.2021, verb. Rs. C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19FQ, C-840/19NC, ECLI:EU:C:2021:1034 – *Euro Box Promotion*, Rn. 161; EuGH, Urt. v. 18.5.2021, verb. Rs. C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 und C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393 – *Forumul Judecătorilor din România*, Rn. 161.

<sup>13</sup> Vgl. aus der ständigen Rechtsprechung des EuGH nur EuGH, Urt. v. 21.12.2021, verb. Rs. C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19FQ, C-840/19NC, ECLI:EU:C:2021:1034 – *Euro Box Promotion*; EuGH, Urt. v. 18.5.2021, verb. Rs. C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 und C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393 – *Forumul Judecătorilor din România*, Rn. 160; EuGH, Urt. v. 20.4.2021, Rs. C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311 – *Repubblica*, Rn. 63; EuGH, Urt. v. 25.7.2018, Rs. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586 – *Minister for Justice and Equality (Mängel des Justizsystems)*, Rn. 49–54.

<sup>14</sup> Aus dem Schrifttum zur Wertejudikatur statt vieler nur von *Bogdandy/Spieker*, *Transformative Constitutionalism in Luxembourg: How the Court Can Support Democratic Transitions*, *Columbia Journal of European Law* 2023, S. 65; von *Bogdandy/Bogdanowicz/Canor/Grabenwarter/Taborowski/Schmidt*, *Defending Checks and Balances in EU Member States: Taking Stock of Europe's Actions*, 2021; *Britz*, *Kontextabhängige Bewertung der Rechtsstaatlichkeit von Justizreformen*, *NJW* 2023, S. 2819; *Grabowska-Moroz*, *Judicial Dialogue about Judicial Independence in Terms of Rule of Law Backsliding*, *CEU Democracy Institute Working Paper* 2023/12; *Haintaler*, *Die Sicherung der Werteunion*, 2024; *Mayer*, *Judikativer Werteschutz in der Europäischen Union: Grundlagen und Chancen*, *EUR* 2024, S. 219; *Nettesheim*, *Die föderale Homogenitätsklausel des Art. 2 EUV*, *EUR* 2024, S. 267 (269); *Riedl*, *ECJ Encroachment on Domestic Judicial Autonomy? – An Evaluation of ECJ Value-Operationalizing Case Law in Juizes Portugueses and Subsequent Cases*, *EPL* 2/2024, S. 157; *Spieker*, *Breathing Life into the Union's Common Values: On the Judicial Application of Article 2 TEU in the EU Value Crisis*, *GLJ* 2019, S. 1182; *Spieker*, *EU Values Before the Court of Justice: Foundations, Potential, Risks*, 2023; *Wyrozumska*, *Conflict Between the Polish Constitutional Tribunal and the CJEU with Regard to the Reforms of the Judiciary*, *Archiv des Völkerrechts* 2022, S. 379.

genannten Werte, insbesondere das Rechtsstaatsprinzip, wurden damit zum Massstab für mitgliedstaatliche Institutionen in einem Bereich – dem Gerichtsorganisationsrecht –, der jedenfalls bisher als originäre Kompetenz der Mitgliedstaaten verstanden wurde. Aus Sicht des EuGH reichte es aus, dass ein Gericht – wie der portugiesische Rechnungshof in ASJP – funktionell Aufgaben wahrnehmen kann, die einen Bezug zum Unionsrecht aufweisen. Sobald ein solcher Bezug gegeben ist, kann Art. 2 EUV zur Anwendung kommen.<sup>15</sup> Die mit ASJP etablierte Wertekategorie führt somit nicht nur zu einem erweiterten Pflichtenprogramm für die Mitgliedstaaten, sondern erstreckt sich zunehmend auch auf Bereiche der mitgliedstaatlichen Gestaltungsprärogative, die bisher der verfassungsautonomen Ausgestaltung unterlagen.

Der EuGH hat nach und nach konkrete Anforderungen an die institutionelle Ausgestaltung mitgliedstaatlicher Gerichte entwickelt – insbesondere zu Besetzung, Ernennung, Amtsdauer, Abberufung<sup>16</sup> und zur grundsätzlichen Unabsetzbarkeit der Richter.<sup>17</sup> Nur Gerichte, die den vom EuGH entwickelten strukturellen Anforderungen an die richterliche Unabhängigkeit genügen, können als Teil des Unionsgerichtssystems im Sinne von Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV anerkannt werden. Ein Verstoß gegen diese Anforderungen stellt eine Verletzung der unionsrechtlichen Verpflichtungen aus Art. 2 EUV in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV dar und kann im Vertragsverletzungsverfahren sanktioniert werden. Die entscheidende Neuerung der Rechtsprechung liegt darin, dass der EuGH mit dieser Verknüpfung erstmals den Grundstein für eine unionsrechtliche Verfassungsaufsicht über mitgliedstaatliche Justizsysteme legt. Art. 2 EUV erhält so – im Zusammenspiel mit Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV – eine eigenständige normative Wirkkraft, die über die bloße Summe der Einzelvorgaben hinausreicht.<sup>18</sup> Das Bemerkenswerte an diesem Ansatz ist, dass

---

<sup>15</sup> EuGH, Urt. v. 27.2.2018, Rs. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117 – *Portugiesische Richter*, Rn. 29, 37 ff.; siehe auch *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union, EUV/AEUV*, 83. EL 2024, Art. 2, Rn. 46a.

<sup>16</sup> EuGH, Urt. v. 5.11.2019, Rs. C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 – *Kommission/Polen (Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte)*, Rn. 111; vgl. auch schon EuGH, Urt. v. 25.7.2018, Rs. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586 – *Minister for Justice and Equality (Mängel des Justizsystems)*, Rn. 66 sowie die dort angeführte Rechtsprechung und EuGH, Urt. v. 24.6.2019, Rs. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – *Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts)*, Rn. 74.

<sup>17</sup> EuGH, Urt. v. 5.11.2019, Rs. C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 – *Kommission/Polen (Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte)*, Rn. 112; vgl. auch schon EuGH, Urt. v. 25.7.2018, Rs. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586 – *Minister for Justice and Equality (Mängel des Justizsystems)*, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie EuGH, Urt. v. 24.6.2019, Rs. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – *Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts)*, Rn. 75.

<sup>18</sup> Vgl. nur von *Bogdandy/Spieker*, *Reverse Solange 2.0: Die Durchsetzung europäischer Werte und die unions- und strafrechtliche Verantwortung nationaler Richter*, *EuR* 2020, S. 301/323; vgl. auch *Spieker*, *GLJ* 2019, S. 1182/1204 ff.; *Spieker*, in: von *Bogdandy/Bogdanowicz/*

über Art. 2 EUV nicht nur eine wechselseitige Verstärkung ermöglicht, sondern – da die Norm im Grundsatz nicht an die sachlichen Kompetenzbereiche des Unionsrechts gebunden ist<sup>19</sup> – de facto neues Unionsrecht ausserhalb der Kompetenzbereiche der Union geschaffen wird. Wie weit der EuGH gehen wird, ist noch nicht absehbar; bisher beschränkt er seine Rechtsprechung auf Mitgliedstaaten, in denen rechtsstaatliche Strukturen erkennbar abgebaut werden und konzentriert sich aus dem weiten Art. 2 EUV nur auf den Teilaspekt der richterlichen Unabhängigkeit. Im Schrifttum findet sich demgegenüber eine Vielzahl von zum Teil deutlich weitergehenden Vorschlägen – von der Operationalisierung weiterer Verfassungswerte,<sup>20</sup> der Anwendung des Art. 2 EUV als selbständig durchsetzbare Norm,<sup>21</sup> der Umdeutung des Art. 2 EUV in eine Homogenitätsklausel<sup>22</sup> bzw. einen umgekehrten Solange-Vorbehalt<sup>23</sup> bis hin zur Schaffung einer (änderungsfesten) europäischen Verfassungsidentität<sup>24</sup> und der Hierarchisierung der Unionsverträge<sup>25</sup> auf der Grundlage des Art. 2 EUV.

---

Canor/Grabenwarter/Taborowski/Schmidt (Hrsg.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, S. 237; Kokott, AöR 2023, S. 496.

- <sup>19</sup> Vgl. nur *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *EUV Art. 2 Rn. 18*; von Bogdandy/Spieker, *Reverse Solange 2.0: Die Durchsetzung europäischer Werte und die unions- und strafrechtliche Verantwortung nationaler Richter*, *EuR* 2020, S. 301 (304); *Schorkopf*, *Homogenität in der Europäischen Union*, 2000, S. 69 ff.
- <sup>20</sup> Die Europäische Kommission selbst hat am 8.7.2023 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen wegen der sogenannten „Lex Tusk“ eingeleitet. Die Hauptkritikpunkte der Kommission betrafen die Verletzung demokratischer Grundsätze, insbesondere der Art. 2 und 10 EUV. Vgl. EU Kommission, *Pressemitteilung v. 8.6.2023. Rechtsstaatlichkeit: Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen ein*.
- <sup>21</sup> Den Anstoss dazu hat die Europäische Kommission selbst gegeben, indem sie am 19.12.2022 beim EuGH eine weitere Klage gegen Ungarn wegen eines Gesetzes eingereicht hat, das die Darstellung von Homosexualität und Transsexualität in Medien und Bildungsmaterialien für Minderjährige einschränkt. Diese Klage ist insofern bemerkenswert, als sie auch direkt eine Verletzung von Art. 2 EUV geltend macht. Vgl. anhängige Rs. C-769/22 – *Kommission/Ungarn* (Gesetz LXXIX v. 2021).
- <sup>22</sup> *Schorkopf*, *Homogenität in der Europäischen Union*, 2000, S. 69 ff.; kritisch zur Entwicklung zu einer Homogenitätsklausel *Nettesheim*, *Die föderale Homogenitätsklausel des Art. 2 EUV*, *EUR* 2024, S. 269 (273 ff.).
- <sup>23</sup> von Bogdandy/Kottmann/Antpöhler/Dickschen/Hentrei/Smrkoj, *ZaöRV* 2012, S. 45 ff.; von Bogdandy/Spieker, *Reverse Solange 2.0: Die Durchsetzung europäischer Werte und die unions- und strafrechtliche Verantwortung nationaler Richter*, *EuR* 2020, S. 301 ff.
- <sup>24</sup> *Spieker*, *EU Values Before the Court of Justice: Foundations, Potential, Risks*, 2023, S. 87 ff.; vgl. schon *Lenaerts*, in: Tizzano/Rosas/Silva de Lapuerta/Lenaerts/Kokott (Hrsg.), *Liber amicorum Vassilios Skouris*, 2015, S. 367, 379 ff.: „une identité constitutionnelle“.
- <sup>25</sup> *Bast/von Bogdandy*, *JZ* 2024, S. 115 (116 ff.).

### III. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Die Wertejudikatur als Mittel gegen systemischen Rechtsstaatsabbau

Bevor darauf eingegangen wird, ob dem EuGH innerhalb der Unionsverträge die judikative Kompetenz zur Schaffung solcher neuen unionsrechtlichen Verpflichtungen zukommt, wird im Folgenden am Beispiel Polens untersucht, inwieweit die Wertejudikatur des EuGH im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren konkrete Ergebnisse im Kampf gegen den Abbau der Rechtsstaatlichkeit in Polen erzielt hat.

Zu Beginn der Regierungszeit der PiS im Jahr 2015 wurde das Verfassungsgericht zum ersten zentralen Angriffspunkt ihrer Justizreformen. Die Vorgängerregierung, die Bürgerplattform (PO), hatte kurz vor Ende ihrer Amtszeit im Oktober 2015 fünf neue Richter für das Verfassungsgericht ernannt. Allerdings erfolgten nur drei dieser Ernennungen verfassungskonform. Die beiden anderen Ernennungen betrafen Richter, deren Amtszeit erst nach der Konstituierung des neuen Parlaments mit PiS-Mehrheit endete und waren daher verfassungsrechtlich nicht wirksam.<sup>26</sup> Der neu gewählte Präsident Andrzej Duda – ebenfalls Mitglied der PiS-Partei – weigerte sich nun aber, alle fünf von der PO ernannten Richter zu vereidigen und ernannte stattdessen fünf neue Richter, die von der PiS vorgeschlagen worden waren. Die drei neuen Verfassungsrichter, die nun die vor der Konstituierung des neuen Parlaments verfassungsgemäss gewählten Richter ersetzen, werden von der überwiegenden Mehrheit der polnischen Verfassungsrechtler als Anti-Richter bezeichnet, da sie unter Verstoß gegen die polnische Verfassung ernannt wurden.<sup>27</sup> Darüber hinaus wurden Gesetzesänderungen eingeführt, die höhere Quoren und längere Entscheidungsfristen vorschrieben, was die Arbeitsfähigkeit des Verfassungsgerichts erheblich beeinträchtigte. Diese Gesetzesänderungen wurden später teilweise vom Verfassungsgericht selbst als verfassungswidrig einge-

---

<sup>26</sup> Vgl. zum „Court Packing“ durch die PiS-Partei; vgl. *Blanke*, *Freilaw* 2/2019, S. 69 (72–76); *Bachmann*, *ZfP* 2020, S. 49; *Grimm*, *Grenzen der Mehrheitsherrschaft*, *FAZ* v. 04.01.2016, S. 9; *Radwan*, *BLJ* 1/2016, S. 1; *Thiele*, *Wer Karlsruhe mit Warschau gleichsetzt, irrt sich gewaltig*, *VerfBlog* v. 10.10.2021, <<https://verfassungsblog.de/wer-karlsruhe-mit-warschau-gleichsetzt-irrt-sich-gewaltig/>>; *Biernat* (stellvertretend für 27 pensionierte Richter des polnischen Verfassungsgerichtshofs), *Statement of Retired Judges of the Polish Constitutional Tribunal*, *VerfBlog* v. 11.10.2021, <<https://verfassungsblog.de/statement-of-retired-judges-of-the-polish-constitutional-tribunal/>>; vgl. auch *Sadurski*, *Hague J Rule Law* 2019, S. 63–84.

<sup>27</sup> Vgl. für eine detaillierte Darstellung des Rechtsstaatsabbaus in Polen *Schlenk/Steinbeis*, *VerfassungsPod: EU v. Polen*, *VerfBlog* v. 14.2.2022, <<https://verfassungsblog.de/verfassungspod-2-eu-v-polen/>>.

stuft.<sup>28</sup> Mit zunehmender Regierungsdauer der PiS-Regierung und dem geordneten Ausscheiden weiterer Verfassungsrichter gelang es der PiS-Regierung im Laufe der Zeit, das Verfassungsgericht auf Regierungslinie zu bringen. Insbesondere fand ein umfassendes „Court Packing“ durch die PiS-Partei statt. Das bedeutet, dass parteinahe Richter in das Verfassungsgericht berufen wurden, um die Justiz unter Kontrolle zu bringen. Dieser „Gleichschaltung“ des polnischen Verfassungsgerichts ohne Unionsrechtsbezug konnte der EuGH mit seiner Wertejudikatur nicht entgegenreten.

Im Jahr 2017 wurde der polnische Landesjustizrat (KRS) neu organisiert. Vor der Reform wurden die richterlichen Mitglieder des KRS von der Richterschaft selbst gewählt. Durch die Gesetzesänderung der PiS-Mehrheit wurden die 15 Richter des KRS vorzeitig abberufen und die Wahl der Mitglieder des KRS durch das Parlament statt durch die Richterschaft ermöglicht, was politische Einflussnahme erleichtert und die Unabhängigkeit des KRS stark beeinträchtigte.<sup>29</sup> Dass es der PiS-Regierung genau darum ging, zeigte sich dann auch in der Neubesetzung mit 15 Richtern, die nachweislich überwiegend aus dem Bekannten- und Loyalitätskreis von Justizminister Zbigniew Ziobro stammten und teilweise so geringe juristische Qualifikationen aufwiesen, dass sie bei früheren Bewerbungen um gehobene Richterämter häufig gescheitert waren. Der so gekaperte KRS bildete für die PiS-Partei die Basis, um nach und nach die gesamte Justiz mit PiS-treuen Richtern zu besetzen.<sup>30</sup> Umso erstaunlicher ist es, dass auch hier die Europäische Kommission und der EuGH nie einen Weg gefunden haben, die Zusammensetzung des KRS zu beanstanden.<sup>31</sup>

Durch polnisches Gesetz vom 3.4.2018 wurde das Ruhestandsalter für Richter des Obersten Gerichtshofs auf 65 Jahre herabgesetzt und jede Tätigkeit über dieses Alter hinaus von einer Ermessensentscheidung des polnischen Präsidenten abhängig gemacht, die an keine Kriterien gebunden ist und keiner gerichtlichen Kontrolle unterliegt.<sup>32</sup> Diese Änderung führte zur Zwangspensionierung zahlreicher Richter, einschliesslich der Gerichtspräsidentin. Dadurch konnte die PiS-Regierung viele dieser Stellen mit regierungsnahen Richtern

---

<sup>28</sup> Vgl. Pech/Scheppele, Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2017, S. 3 (14).

<sup>29</sup> Regalski, The Reform of the Polish Judicial Council and the Independence of the Judiciary, ECLJ 2020.

<sup>30</sup> Vgl. nur Hassel, Polen: Rat der Unqualifizierten, SZ v. 7.3.2018.

<sup>31</sup> Pech, 7 Years Later: Poland as a Legal Black Hole, VerfBlog v. 17.1.2023, <<https://verfassungsblog.de/7-years-later-poland-as-a-legal-black-hole/>>; vgl. allenfalls EuGH Urt. v. 2.3.2021, Rs. C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153 – A.B. u.a. (Ernennung von Richtern am Obersten Gericht – Rechtsbehelf), Rn. 169.

<sup>32</sup> EuGH, Urt. v. 24.6.2019, Rs. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts), Rn. 114.

neu besetzen, was die Unabhängigkeit des Obersten Gerichts schwächte.<sup>33</sup> Am 24.6.2019 verurteilte der EuGH daraufhin Polen erstmals im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens wegen eines Verstosses gegen die Grundwerte der Europäischen Union. Er entschied, dass das polnische Gesetz über die Herabsetzung des Ruhestandsalters für Richter des polnischen Obersten Gerichtshofs gegen die unionalen Grundsätze der richterlichen Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit aus Art. 2 EUV in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV verstösst.<sup>34</sup> Parallel dazu urteilte der EuGH am 5.11.2019, dass die durch ein weiteres Gesetz eingeführte Herabsetzung des Pensionsalters für Richter an ordentlichen Gerichten auf 65 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen mit der Möglichkeit für den Justizminister, die Amtszeit einzelner Richter bis zum 70. Lebensjahr zu verlängern, ebenfalls gegen Art. 19 Abs. 1 EUV und Art. 47 GRCh sowie wegen der Ungleichbehandlung von Frauen und Männern auch gegen die Gleichbehandlungsrichtlinie<sup>35</sup> verstösst.<sup>36</sup> In diesen beiden Fällen war die Rechtsprechung des EuGH zunächst erfolgreich. Die beanstandeten Rechtsvorschriften wurden geändert: Polen stellte das frühere Pensionsalter wieder her, ermöglichte frühpensionierten Richtern die Rückkehr, entzog dem Justizminister die Befugnis zur einseitigen Verlängerung und passte die Gesetze an die Vorgaben des EuGH an. Diese Massnahmen wurden bereits umgesetzt, nachdem der EuGH im Dezember 2018 einstweilige Anordnungen erlassen und Polen verpflichtet hatte, die Frühpensionierung der obersten Richter rückgängig zu machen.<sup>37</sup>

Trotz zwischenzeitlicher scheinbarer Erfolge der Kommission und des EuGH setzte die PiS-Regierung den Abbau des Rechtsstaats in Polen jedoch mit anderen Massnahmen unvermindert fort. Im Jahr 2018 richtete sie eine Disziplinarkammer am Obersten Gericht ein, die für Disziplinarmassnahmen bis hin zur Entlassung aller polnischen Richter zuständig war. Diese Kammer gefähr-

---

<sup>33</sup> Koltonowski, Poland Supreme Court judges return from forced retirement, JURISTnews v. 22.10.2018; Heijmans, Poland forces Supreme Court judges into early retirement, TheWorld v. 3.7.2018.

<sup>34</sup> EuGH, Urte. v. 24.6.2019, Rs. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – *Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts)*; dazu im Einzelnen: Klatt, NVwZ 2019, S. 1109/1117 ff.; Kieber, NLMR 2019, S. 257; Payandeh, JuS 2019, S. 917.

<sup>35</sup> Richtlinie 2006/54/EG, ABl. L 204 v. 26.7.2006, S. 23–36.

<sup>36</sup> EuGH, Urte. v. 5.11.2019, Rs. C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 – *Kommission/Polen (Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte)*.

<sup>37</sup> Vgl. nur Bogdanowicz/Taborowski, How to Save a Supreme Court in a Rule of Law Crisis, CUP Online v. 11.8.2020; Simonelli, Thickening up judicial independence, European Law Blog v. 8.7.2019; Jaraczewski, Age is the limit? Background of the CJEU case C-619/18 *Commission v Poland?*, VerfBlog v. 28.5.2019. <<https://verfassungsblog.de/age-is-the-limit-background-of-the-cjeu-case-c-619-18-commission-v-poland/>>; Gnauck, Polen macht Teile der Justizreform rückgängig, FAZ v. 22.11.2018, S. 6.

dete die richterliche Unabhängigkeit erheblich, da ihre Mitglieder vom politisch abhängigen Landesjustizrat vorgeschlagen und vom Präsidenten ernannt wurden.<sup>38</sup> Trotz der EuGH-Anordnung<sup>39</sup> im April 2020, die Arbeit auszusetzen, blieb die Disziplinarkammer des Obersten Gerichts weiterhin aktiv. Am 15.7.2021 urteilte der EuGH dann in der Hauptsache, dass die Disziplinarkammer gegen das unionsrechtliche Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit verstosse.<sup>40</sup> Auch der EGMR hatte bereits entschieden, dass die Disziplinarkammer nicht als rechtmässig errichtetes Gericht im Sinne der EMRK angesehen werden könne, da das Verfahren zur Ernennung der Richter durch den Einfluss der Exekutive und der Legislative beeinträchtigt worden sei.<sup>41</sup> Erst im Mai 2022 schaffte Polen die Disziplinarkammer für Richter dann auch tatsächlich ab, um eine Freigabe der Gelder aus dem Corona-Aufbaufonds zu erhalten.<sup>42</sup> Zuvor hatte der EuGH Polen bereits per einstweiliger Anordnung zur Zahlung eines Zwangsgeldes in Höhe von einer Million Euro pro Tag verpflichtet, doch die PiS-Regierung weigerte sich lange, die Disziplinarkammer aufzulösen.<sup>43</sup>

Dies sind nur einige zentrale Eckpunkte der Massnahmen zur Schleifung der Rechtsstaatlichkeit in Polen. Exemplarisch seien noch folgende weitere Massnahmen genannt: Die Führungspositionen in den Gerichten der unteren Instanzen wurden weitgehend neu besetzt, wobei zahlreiche Gerichtspräsidenten und -vizepräsidenten ausgetauscht wurden. Im Jahr 2016 wurden die Ämter des Justizministers und des Generalstaatsanwalts zusammengelegt, wodurch der Justizminister erhebliche Kontrolle über die Staatsanwaltschaft erhielt und politische Einflussnahme auf strafrechtliche Ermittlungen möglich wurde. Ein weiteres umstrittenes Gesetz („Maulkorbgesetz“), das Ende 2019 verabschiedet wurde, schränkt die öffentliche Meinungsäusserung von Richtern und ihre Nutzung sozialer Medien ein.<sup>44</sup> Insbesondere ermöglicht es erneut die – diesmal nicht disziplinarische, sondern strafrechtliche – Bestrafung polnischer Richter, die Zweifel an der richterlichen Unabhängigkeit der polnischen Disziplinarkammer geäussert haben.<sup>45</sup>

---

<sup>38</sup> *Macy/Duncan*, The Collapse of Judicial Independence in Poland: A Cautionary Tale, *Judicature* 2020-21.

<sup>39</sup> EuGH, Beschl. v. 8.4.2020, Rs. C-791/19 R, ECLI:EU:C:2020:277 – *Kommission/Polen*.

<sup>40</sup> EuGH, Beschl. v. 8.4.2020, Rs. C-791/19 R, ECLI:EU:C:2020:277 – *Kommission/Polen*.

<sup>41</sup> EGMR, Application no. 43447/19 v. 22.7.2021 – *In the case of Reczkowicz v. Poland*.

<sup>42</sup> LTO-Redaktion, Polen schafft Disziplinarkammer für Richter ab, LTO v. 9.6.2022.

<sup>43</sup> EuGH, Beschl. v. 27.10.2021, Rs. C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:878 – *Kommission/Polen*.

<sup>44</sup> *Macy/Duncan*, The Collapse of Judicial Independence in Poland: A Cautionary Tale, *Judicature* 2020-21.

<sup>45</sup> Vgl. Kovács/Scheppele, APuZ 2021, S. 32 (35 ff.); Steinbeis, Die EU hat keine Nationalgarde, *VerfBlog* v. 31.1.2020, <<https://verfassungsblog.de/die-eu-hat-keine-nationalgarde/>>.

All diese Massnahmen konnten durch die Wertejudikatur des EuGH weder in Vertragsverletzungsverfahren noch in Vorabentscheidungsverfahren wirksam verhindert oder gestoppt werden. Zwar wurde Polen zu einer für damalige Verhältnisse rekordverdächtigen Strafzahlung von einer Million Euro pro Tag verurteilt; die Gesamtstrafe belief sich schliesslich auf über eine halbe Milliarde Euro. Zu einer auch nur ansatzweisen Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit führte all dies jedoch nicht. Vereinzelt bewirkten einige Urteile des EuGH, dass die PiS-Regierung Massnahmenpakete wie die Frühpensionierung von Richtern oder die Disziplinarkammer zurücknehmen musste. Betrachtet man jedoch den Gesamtkontext, wird das Hase-und-Igel-Spiel der PiS-Regierung mit dem EuGH deutlich. So wurden Massnahmen zurückgenommen, nur um an anderer Stelle den Rechtsstaat noch radikaler zu schleifen. Insofern ist es eher zu einer Dynamisierung des Prozesses gekommen, an dessen Ende Polen hohe Schulden bei der Europäischen Union angehäuft hat, während Mittel aus dem Corona-Aufbaufonds vorübergehend zurückgehalten wurden. De facto waren dadurch vor allem die polnischen Bürger die Leidtragenden. Der Abbau des Rechtsstaates konnte demgegenüber nicht annähernd gestoppt werden. Das Ende des Rechtsstaatsabbaus wurde dann bezeichnenderweise nicht durch das Recht, sondern durch die Politik erreicht. Nicht die Luxemburger Wertejudikatur, sondern das Votum der polnischen Bürgerinnen und Bürger, das bei den Parlamentswahlen 2023 in Polen zur Abwahl der PiS-Regierung führte, bewirkte eine grundlegende Umkehr der Justizreformen. Insofern zeigt das Beispiel Polen, dass der EuGH mit seiner Wertejudikatur zwar ein neues Instrument im Kampf um die Rechtsstaatlichkeit geschaffen hat, dessen tatsächliche Ergebnisse aber leider sehr begrenzt sind.

## IV. Primärrechtliche Rahmenbedingungen der Wertejudikatur

Unabhängig von den begrenzten praktischen Möglichkeiten einer gerichtlichen Operationalisierung stellt sich zunehmend die grundsätzliche Frage, ob die in Art. 2 EUV verankerten Werte nach der Systematik der Unionsverträge überhaupt einer justiziellen Durchsetzung durch den EuGH unterliegen – insbesondere ausserhalb des sachlichen Anwendungsbereichs des Unionsrechts. Massgeblich sind dabei zum einen die materielle Reichweite von Art. 2 EUV, zum anderen die prozeduralen und institutionellen Voraussetzungen, unter denen eine solche Wertejudikatur stattfinden kann.

### A. Dogmatische Funktionsweise des Art. 2 EUV

Nach einer Ansicht im Schrifttum wirkt Art. 2 EUV eigenständig und umfassend gegenüber den Mitgliedstaaten, unabhängig vom konkreten unionsrechtlichen Kompetenzbereich.<sup>46</sup> Diese Auffassung stützt sich insbesondere darauf, dass die Pflicht zur Wahrung der Grundwerte bereits mit dem Unionsbeitritt nach Art. 49 EUV entsteht und somit alle staatlichen Massnahmen erfasst. Die Entscheidung Republikka des EuGH vom 20. April 2021 dient hierzu als Beleg, da mit dem darin entwickelten Rückschrittsverbot<sup>47</sup> auch Bereiche erfasst werden, die nicht unmittelbar sekundärrechtlich geregelt sind.<sup>48</sup> Dem-

---

<sup>46</sup> Vgl. statt vieler mit unterschiedlichen Nuancen von *Bogdandy/Spieker*, Reverse Solange 2.0: Die Durchsetzung europäischer Werte und die unions- und strafrechtliche Verantwortung nationaler Richter, EuR 2020, S. 301 ff.; *Spieker*, EU Values Before the Court of Justice: Foundations, Potential, Risks, 2023, S. 87 ff.; vgl. schon *Lenaerts*, Les fondements constitutionnels de l'Union européenne dans leur rapport avec le droit international, in: Tizzano/Rosas/Silva de Lapuerta/Lenaerts/Kokott (Hrsg.), *Liber Amicorum Vassilios Skouris*, 2015, S. 367, (379 ff.); *Bast/von Bogdandy*, Grundlagenteil und Verfassungskern der EU-Verträge, JZ 2024, S. 115 (116 ff.).

<sup>47</sup> Vgl. aus der ständigen Rechtsprechung des EuGH nur EuGH, Urt. v. 20.4.2021, Rs. C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311 – *Republika*; EuGH, Urt. v. 18.5.2021, verb. Rs. C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 und C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393 – *Forumul Judecătorilor din România*, in: EuGRZ 2021, S. 373 Rn.162; EuGH, Urt. v. 15.7.2021, Rs. C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596 – *Kommission/Polen*, in: EuGRZ 2021, S. 399 Rn. 51; EuGH, Urt. v. 21.12.2021, verb. Rs. C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19FQ, C-840/19NC, ECLI:EU:C:2021:1034 – *Euro Box Promotion*, in: EuZW 2022, S. 333 Rn.162; EuGH, Urt. v. 5.6.2023, Rs. C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442 – *Kommission/Polen*, Rn. 74. Kritisch zum Rückschrittsverbot (principle of a non-regression): *Julian Scholtes*, Constitutionalising the end of history? Pitfalls of a non-regression principle for Article 2 TEU, *EuConst* 2023, S. 59 (69 f.).

<sup>48</sup> Vgl. dazu *Kadlec/Kosar*, Romanian version of the rule of law crisis comes to the ECJ: The AFJR case is not just about the Cooperation and Verification Mechanism, *CMLR* 2022, S. 1823

nach sind Massnahmen, die Werte nach Art. 2 EUV – insbesondere Rechtsschutzgarantien nach Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV – beeinträchtigen, unzulässig. In dieser Lesart stellt Art. 2 EUV eine eigenständige Verpflichtungsnorm dar, deren Verbindlichkeit sich unmittelbar aus dem Beitritt ergibt und die für die gesamte Dauer der Mitgliedschaft einen umfassenden, bereichsunabhängigen Verpflichtungsrahmen schafft – auch jenseits unionsrechtlicher Zuständigkeiten in der konkreten Rechtsmaterie.<sup>49</sup>

Hiergegen lässt sich allerdings einwenden, dass Art. 2 EUV durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1, 2 EUV) eingeschränkt ist und nur innerhalb der unionsrechtlich definierten Anwendungsbereiche greift.<sup>50</sup> Voraussetzung für unionsrechtliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten ist eine ausdrückliche Kompetenzübertragung; blosse Vertragsziele reichen hierfür nicht aus. Die Anwendungsbereiche des Unionsrechts werden daher durch

---

(1837); vgl. zur *Repubblica*-Entscheidung auch mit unterschiedlichen Interpretationen: *Le-loup/Kochenov/Dimitrovs*, Opening the Door to Solving the Copenhagen Dilemma? All Eyes on Case C-896/19 *Repubblica v Il-Prim Ministru*, *ELRev* 2021, S. 692; *Mader*, Wege aus der Rechtsstaatsmisere: der neue EU-Verfassungsgrundsatz des Rückschrittsverbots und seine Bedeutung für die Wertedurchsetzung, *EuZW* 2021, S. 917; *Canzian*, *Indipendenza dei giudici e divieto di regressione della tutela nella sentenza Repubblica*, *Quaderni costituzionali* 2021, S. 715; *Scholtes*, Constitutionalising the end of history? Pitfalls of a non-regression principle for Article 2 TEU, *EuConst* 2023, S. 59; *Lazowski*, Strengthening the Rule of Law and the EU Pre- Accession Policy: *Repubblica v. Il- Prim Ministru* *CMLR* 2022, S. 1803 (1814 f.); *Spieker*, The conflict over the Polish disciplinary regime for judges – an acid test for judicial independence, Union values and the primacy of EU law: *Commission v. Poland*, *CMLR* 2022, S. 777 (789 f.).

<sup>49</sup> Zu den Gefahren und der Nichtbegründbarkeit dieser Entwicklung auf Grundlage der Verträge vgl. nur *Hainthaler*, Die Sicherung der Werteunion – Handlungsoptionen der Europäischen Union zum Schutz der gemeinsamen Werte des Art. 2 EUV, 2024, S. 82.

<sup>50</sup> Kritisch zum Ansatz des EuGH deshalb nur *Huber*, Warum der EuGH Kontrolle braucht, 2022, S. 59 f.; *Nettesheim*, Die föderale Homogenitätsklausel des Art. 2 EUV, *EUR* 2024, S. 269 (293 ff.); *ders.*, Kompetenzkonflikte zwischen EuGH und Mitgliedstaaten, *ZRP* 2021, S. 222 (223 f.); *ders.*, Die „Werte der Union“: Legitimitätsstiftung, Einheitsbindung, Föderalisierung, *EuR* 2022, S. 525 (529 ff., 534 ff.); vgl. auch *ders.*, „Gegründet auf Werten ...“: Das Narrativ der Wertegemeinschaft und der Sanktionsmechanismus des Art. 7 EUV, in: *Franzius/Mayer/Neyer* (Hrsg.), *Die Neuerfindung Europas*, 2019, S. 91; *Riedl*, *ECJ Encroachment on Domestic Judicial Autonomy? – An Evaluation of ECJ Value-Operationalizing Case Law in Juizes Portugueses and Subsequent Cases*, *EPL* 2/2024, S. 157 (173 ff.); *Schorkopf*, *Der Wertekontitutionalismus der Europäischen Union*, *JZ* 2020, S. 477 (482 ff.); *Hillgruber/Strickrodt*, *Unter der Kuratel des Europäischen Gerichtshofs*, in: *FAZ Einspruch Exklusiv v. 2.2.2022*, abrufbar unter: <<https://www.faz.net/einspruch/eugh-legt-den-begriff-der-rechtsstaatlichkeit-in-den-europaeischen-vertraegen-aus-17773765.html>>; *Bellamy/Kröger/Lorimer*, *Flexible Europe: Differentiated Integration, Fairness, and Democracy*, 2022, S. 79; *Dawson*, *How Can EU Law Respond to Populism?*, *OJLS* 2020, S. 183 (211); skeptisch, siehe auch *Huber*, *Art. 2 EUV als Grundlage des Staaten- und Verfassungsverbundes der EU*, *Alkotmánybírószági Szemle* 2020, S. 20, 21; *Nussberger*, *Gefahr für das europäische Erbe Internationale Politik Special* 2022, S. 4 (8).

spezifische Regelungskompetenzen (z.B. Art. 114 AEUV) oder inhaltliche Beachtungspflichten (z.B. Art. 18, Art. 28 ff. AEUV, Art. 157 AEUV) bestimmt. Der EuGH bestätigt regelmässig, dass unionsrechtliche Bindungen einen ausreichenden Unionsrechtsbezug voraussetzen.<sup>51</sup> Selbst das Rückschrittsverbot in Republikka wird daher hauptsächlich über die spezifische Pflicht aus Art. 19 Abs.1 UAbs.2 EUV begründet, die eine unionsrechtliche Anwendungsreichsbeschränkung impliziert.<sup>52</sup> Selbst eine Berufung auf Art. 49 EUV und die dort verankerten Mindeststandards beim Unionsbeitritt verlangt demnach

---

<sup>51</sup> Zur Auslegung von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh vgl. nur EuGH, Urt. v. 26.2.2013, Rs. C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105 – *Åkerberg Fransson*, Rn. 19; EuGH, Urt. v. 10.7.2014, Rs. C-198/13, ECLI:EU:C:2014:2055 – *Hernández*, Rn. 34; EuGH, Urt. v. 6.10.2016, Rs. C-218/15, ECLI:EU:C:2016:748 – *Paoletti*, Rn. 13; kritisch *Britz*, Karlsruhe, behandelt den Grundrechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht und den Europäischen Gerichtshof, *EuGRZ* 2015, S. 275 (277); *Huber*, Grundrechtsschutz in Europa – Vermehrung, Verunsicherung, Kohärenz, in: *Biaggini/Diggelmann/Kaufmann/Thürer* (Hrsg.), FS Thürer, 2015, S. 305; zum Hintergrund und den Auswirkungen *Wollenschläger*, Anwendbarkeit der EU-Grundrechte im Rahmen einer Beschränkung von Grundfreiheiten, *EuZW* 2014, S. 577; *Huber*, in: *Streinz* (Hrsg.) Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union, 3. Aufl. 2018, Art.19, Rn.10; *Ohler*, Grundrechtliche Bindungen der Mitgliedstaaten nach Art. 51 GRCh, *NVwZ* 2013, S. 1433 (1438); *Safferling*, Der EuGH, die Grundrechtecharta und nationales Recht: Die Fälle *Åkerberg Fransson* und *Melloni*, *NStZ* 2014, S. 545 (550); *Unselde*, Ein weiterer Schritt zum unitarischen Grundrechtsschutz? Das Pfleger-Urteil des EuGH, *VerfBlog* v. 7.5.2014, <<https://verfassungsblog.de/ein-weiterer-schritt-zum-unitarischen-grundrechtsschutz-das-pfleger-urteil-des-eugh/>>; *Wegner*, Die „Fransson“-Entscheidung des EuGH – Eine Erschütterung im System der europäischen Grundrechte?, *HRRS* 2013, S. 126 (130 f.); mit dem Wortlaut des Art. 51 GRCh, wonach die Charta nur bei der „Durchführung des Rechts der Union“ gilt, hat dies zwar nicht mehr viel zu tun. Sehr deutlich auch das BVerfG kurz nach der *Åkerberg-Fransson*-Entscheidung des EuGH in BVerfGE 133, 277 (315 f., Rn. 90 f.) – *Antiterrordateigesetz*. Zuletzt wurde die Anwendbarkeit der Charta der Grundrechte in den Entscheidungen EuGH, Urt. v. 6.3.2014, Rs. C-206/13, ECLI:EU:C:2014:126 – *Siragusa*; EuGH, Urt. v. 10.7.2014, Rs. C-198/13, ECLI:EU:C:2014:2055 – *Hernández* und EuGH, Urt. v. 5.2.2015, Rs. C-117/14, ECLI:EU:C:2015:60 – *Poclava/Toledano* verneint. Darüber hinaus ist die Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten für bestimmte Rechte nach dem Wortlaut begrenzt (Art. 22, 25, 26, 34 Abs. 1 und 3 GRCh und Art. 36-38 GRR sowie Art. 41-44 GRCh). Auch Art. 6 Abs. 1 Satz 2 EUV und Art. 51 Abs. 2 GRCh bekräftigen, dass die Charta nicht zu einer Kompetenzerweiterung der Union führt. Vgl. BVerfGE 152, 152 (Rn. 43) – *Recht auf Vergessen I*; *Schorkopf*, Der Wertekonstitutionalismus der Europäischen Union, *JZ* 2020, S. 477 (481); *Huber/Paulus*, Cooperation of Constitutional Courts in Europe, in: *Andenas/Fairgrieve* (Hrsg.), Courts and Comparative Law, 2015, S. 281 (296); *von Bogdandy/Spieker*, Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges, *EuConst* 2019, S. 391 (421).

<sup>52</sup> Ständige Rechtsprechung seit EuGH, Urt. v. 27.2.2018, Rs. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117 – *Portugiesische Richter*, Rn. 32; vgl. auch EuGH, Urt. v. 24.6.2019, Rs. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – *Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts)*, Rn. 47.

zwingend einen unionsrechtlichen Bezug, um das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nicht zu verletzen.<sup>53</sup>

Auch das eingangs erwähnte durch die Kommission am 19. Dezember 2022 eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn (Rs. C-769/22) wegen Beschränkungen der Darstellung von Homosexualität und Transsexualität in Medien und Bildung zeigt, dass Art. 2 EUV in seiner Reichweite auf den sachlichen Anwendungsbereich des Unionsrechts beschränkt ist.<sup>54</sup> Zwar berief sich die Kommission auf Art. 2 EUV, stellte aber in der mündlichen Verhandlung klar, dass die Rüge nur in Verbindung mit konkreten unionsrechtlichen Vorschriften – insbesondere Sekundärrecht – erhoben werde. Sie verzichtete ausdrücklich auf einen eigenständigen Klagegrund „Verstoß gegen Art. 2 EUV“ ohne Anknüpfung an spezifisches Sekundärrecht (Art. 9 Abs. 1 Buchst. c Ziff. ii der Richtlinie 2010/13/EU, Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2000/31/EG, Art. 16 und 19 der Richtlinie 2006/123/EG), die Grundfreiheiten (Art. 56 AEUV) oder die Grundrechte (Art. 1, 7, 11 und 21 GRCh).<sup>55</sup> Art. 2 EUV kann für sich genommen also nicht den Anwendungsbereich des Unionsrechts eröffnen. Ihm fehlt – anders als etwa Art. 51 GRCh – eine eigenständige Anordnung der Anwendbarkeit. Seine Rechtswirkungen knüpfen daher stets an konkret übertragene Regelungszuständigkeiten der Union oder an spezifische Beachtungspflichten der Mitgliedstaaten an.

## B. Prozedurale und institutionelle Grenzen

Ausgehend von der materiellen Reichweite des Art. 2 EUV stellt sich die Folgefrage nach seiner Justiziabilität: Wer kann in welchem Verfahren, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang die Einhaltung der Uni-

---

<sup>53</sup> EuGH, Urt. v. 20.4.2021, Rs. C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311 – *Repubblica*, Rn. 63; vgl. auch schon EuGH Urt. v. 2.3.2021, Rs. C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153 – A.B. *u.a.* (*Ernennung von Richtern am Obersten Gericht – Rechtsbehelf*); EuGH Urt. v. 17.12.2020, verb. Rs. C-354/20 PPU u. C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033 – *Openbaar Ministerie (Unabhängigkeit der ausstellenden Justizbehörde)*, Rn. 40; EuGH, Urt. v. 19.11.2019, verb. Rs. C-585/18, C-624/18 und C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982 – A.K. (*Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts*).

<sup>54</sup> Anhängige Klage v. 19.12.2022, Rs. C-769/22 – *Kommission/Ungarn (Gesetz LXXIX v. 2021)*, Klagegrund 2.[54] EuGH, Urt. v. 25.7.2018, Rs. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586 – *Minister for Justice and Equality (Mängel des Justizsystems)*; vgl. auch vertieft *Hainthaler*, Die Sicherung der Werteunion – Handlungsoptionen der Europäischen Union zum Schutz der gemeinsamen Werte des Art. 2 EUV, 2024.

<sup>55</sup> Vgl. dazu auch *Riedl*, Keine allgemeine Verfassungsaufsicht über die Unionswerte im Vertragsverletzungsverfahren, *VerfBlog* v. 26.11.2024, <<https://verfassungsblog.de/eugh-lgb-tqi-ungarn-werte/>>; anders aber die Interpretation von *Kaiser/Knecht/Spieker*, *European Society Strikes Back: The Member States Embrace Article 2 TEU in Commission v Hungary*, *VerfBlog* v. 26.11.2024, <<https://verfassungsblog.de/european-society-strikes-back/>>.

onswerte durch die Mitgliedstaaten rechtlich durchsetzen? Für eine unbeschränkte gerichtliche Kontrollkompetenz des EuGH<sup>56</sup> könnte zunächst seine allgemeine Zuständigkeit zur Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge nach Art. 19 Abs. 1 EUV sprechen.<sup>57</sup> Diese ist allerdings durch Art. 269 AEUV in Verbindung mit Art. 7 EUV für den Bereich der Sanktionierung von Werteverstößen gerade durch die Vertragsparteien wieder eingeschränkt worden.<sup>58</sup> Art. 269 Abs. 1 AEUV<sup>59</sup> beschränkt die Zuständigkeit des EuGH in Verfahren nach Art. 7 EUV<sup>60</sup> auf rein verfahrensrechtliche Fragen.<sup>61</sup> Die materielle Konkretisierung und Durchsetzung der Werte des Art. 2 EUV im Zusammenhang mit Sanktionen (Art. 7 EUV) ist damit nach dem eindeutigen

---

<sup>56</sup> So auch statt vieler *Spieker*, *EU Values Before the Court of Justice: Foundations, Potential, Risks*, 2023, S. 47 ff.; *von Bogdandy/Spieker*, *Reverse Solange 2.0: Die Durchsetzung europäischer Werte und die unions- und strafrechtliche Verantwortung nationaler Richter*, *EuR* 2020, S. 301 (319 ff.); *Hillion*, in: *Closa/Kochenov* (Hrsg.), *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union*, S. 59 (66); *Weber*, *Osnabrück, Europäisches Rechtsdenken in der Krise?*, *DÖV* 2017, S. 741 (748); *Giegerich*, *Die Unabhängigkeit der Gerichte als Strukturvorgabe der Unionsverfassung und ihr effektiver Schutz vor autoritären Versuchen in den Mitgliedstaaten*, *ZEuS* 2019, S. 61 (96); ablehnend dagegen statt vieler *Nettesheim*, *Die „Werte der Union“: Legitimitätsstiftung, Einheitsbindung, Föderalisierung*, *EuR* 2022, S. 525 (534); *Riedl*, *ECJ Encroachment on Domestic Judicial Autonomy? – An Evaluation of ECJ Value-Operationalizing Case Law in Juizes Portugueses and Subsequent Cases*, *EPL* 2/2024, S. 157 (173 ff.); *Martenczuk*, in: *Kadelbach* (Hrsg.), *Verfassungskrisen in der Europäischen Union*, S. 41 (45 f.); *Levits*, in: *Jäger* (Hrsg.), *Europa 4.0*, S. 239 (262.); *Terhechte*, in: *Pechstein/Nowak/Häde* (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar EUV, Art. 2, Abs. 11; Wunderlich*, *Von der Rechtsgemeinschaft zur Verweigerungsunion*, *EuR* 2019, S. 557 (575).

<sup>57</sup> In diese Richtung *Lenaerts*, *Die Werte der Europäischen Union in der Rechtsprechung*, *EuGRZ* 2017, S. 639.

<sup>58</sup> Vgl. nur *Martenczuk*, in: *Kadelbach* (Hrsg.), *Verfassungskrisen in der Europäischen Union*, S. 41 (45 f.); *Levits*, in: *Jäger* (Hrsg.), *Europa 4.0*, S. 239 (262); *Riedl*, *ECJ Encroachment on Domestic Judicial Autonomy? – An Evaluation of ECJ Value-Operationalizing Case Law in Juizes Portugueses and Subsequent Cases*, *EPL* 2/2024, S. 157 (173 ff.).

<sup>59</sup> Art. 269 Abs. 1 AEUV: Der Gerichtshof ist für Entscheidungen über die Rechtmässigkeit eines vom Europäischen Rat oder vom Rat nach Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union erlassenen Rechtsakts nur auf Antrag des betroffenen Mitgliedstaats durch eine Feststellung des Europäischen Rates oder des Rates und nur hinsichtlich der in diesem Artikel enthaltenen Verfahrensvorschriften zuständig.

<sup>60</sup> Art. 7 Abs. 2 EUV: Der Europäische Rat kann durch einstimmigen Beschluss (...) feststellen, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt (...).

<sup>61</sup> EuGH, *Urt. v. 3.6.2021, Rs. C-650/18, ECLI:EU:C:2021:426 – Ungarn/Parlament*, Rn. 29 ff.; auch *Hilf/Schorkopf*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), *EUV, Art 2*, Rn. 46; *Schmahl*, *Die Reaktionen auf den Einzug der Freiheitlichen Partei Österreichs in das österreichische Regierungskabinett. Eine europa- und völkerrechtliche Analyse*, *EuR* 2000, S. 819 (827); *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV, Art. 269, Abs. 1*.

Wortlaut des Art. 269 AEUV der Zuständigkeit des EuGH entzogen und der politischen Entscheidung der Mitgliedstaaten überlassen.<sup>62</sup>

Damit ist aber noch nicht geklärt, ob ausserhalb oder neben dem Verfahren nach Art. 7 EUV eine zusätzliche gerichtliche Überprüfung der Werte des Art. 2 EUV durch den EuGH im Rahmen von Vorabentscheidungs- oder Vertragsverletzungsverfahren möglich ist oder ob die Reaktionsmöglichkeit nach Art. 7 EUV eine abschliessende Sonderregelung für Verstösse gegen die Grundwerte des Art. 2 EUV darstellt.<sup>63</sup> Ob nach den Unionsverträgen die Werte des Art. 2 EUV ausschliesslich durch das möglicherweise abschliessende Art. 7 EUV-Verfahren oder auch durch den EuGH im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens durchgesetzt werden sollten, kann nur durch Auslegung ermittelt werden.

Aus dem Wortlaut lässt sich eine abschliessende Funktion des Art. 7 EUV noch nicht ableiten, da eine Formulierung wie „ausschliesslich“ oder „nur“ fehlt. Auch die Systematik der Verträge lässt keine eindeutige Antwort zu, wenngleich einiges für eine abschliessende Sonderregelung spricht. Denn eine systematische Analyse der Verträge zeigt, dass die Vertragsgeber an zahlreichen Stellen innerhalb der Verträge Art. 2 EUV bereits operationalisiert haben, indem sie in spezifischen Bestimmungen auf Art. 2 EUV als Tatbestandsvoraussetzung Bezug nehmen und daran konkrete Rechtsfolgen knüpfen. Die Werte des Art. 2 EUV werden zunächst am Anfang der Verträge genannt und in den Art. 3, 7, 8, 13, 21, 32, 42 und 49 EUV behandelt. Die spezifischen Normen der Verträge, die auf Art. 2 EUV Bezug nehmen, betten die Werte in konkrete Tatbestände und Rechtsfolgen ein und ermöglichen so ihre Durchset-

---

<sup>62</sup> Vgl. nur *Schorkopf*, *Europäischer Konstitutionalismus oder die normative Behauptung des „European way of life“*. Potenziale der neueren Werterechtsprechung des EuGH, NJW 2019, S. 3418 (3422); Ruffert, in: Calliess/Ruffert/Ruffert (Hrsg.), *AEUV Art. 269* Rn. 3; dogmatisch nicht überzeugend dagegen GA Bobek, *Schlussanträge EuGH*; *Schlussanträge v. 3.12.2020, C-650/18, ECLI:EU:C:2020:985 – Ungarn/Europäisches Parlament*, Rn. 43 ff. der Art. 269 AEUV entgegen seinem eindeutigen Wortlaut von einer zuständigkeitsausschliessenden Vorschrift in sein Gegenteil, eine zuständigkeitserweiternde Vorschrift umdeuten will.

<sup>63</sup> Umfassend zu dieser Problematik statt vieler GA Bobek, *EuGH, Urt. v. 3.6.2021, Rs. C-650/18, ECLI:EU:C:2021:426 – Ungarn/Parlament*, Rn. 43 ff., vgl. nur Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV, Art. 7* Rn. 36; von Bogdandy, *Tyrannie der Werte*, *ZaöRV* 2019, S. 503 (532, 535); Germelmann, *Alternativen zum Rechtsstaatsverfahren nach Art. 7 EUV? – Neuere Überlegungen der Unionsorgane auf dem Prüfstand des Primärrechts*, *DÖV* 2021, S. 193; *Schorkopf*, *Homogenität in der EU*, 2000, S. 106 ff.; Pechstein, in: Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV, Art. 7 EUV*, Rn. 22; *Schmidt/Bogdanowicz*, *The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis*, *CMLR* 2018, S. 1061; *Lavelle*, *Trinity College Law Review* 2019, S. 35 (45 ff.); vgl. zum *lex-specialis-Prinzip* allgemein *EuGH, Urt. v. 2.12.2009, Rs. C-89/08 P, ECLI:EU:C:2009:742 – Kommission/Irland u.a.*, Rn. 14; *EuGH, Urt. v. 13.12.2001, Rs. C-481/99, ECLI:EU:C:2001:684 – Heiningner*, Rn. 37; *Martens*, *Methodenlehre des Unionsrechts*, 2013, S. 428.

zung unter spezifischen Voraussetzungen. Art. 7 EUV sieht ein besonderes Verfahren vor, mit dem auf schwerwiegende Verletzungen der Grundwerte durch Mitgliedstaaten reagiert werden kann. Dass Art. 2 EUV dem EuGH eine darüberhinausgehende Möglichkeit einräumen soll, eigene Rechtsfolgen und Verpflichtungen aus der Norm abzuleiten, erscheint demgegenüber deutlich begründungsbedürftiger, als dies bisher in der Rechtsprechung des EuGH geschehen ist.

Jedenfalls ergibt die teleologische Auslegung, wie im Folgenden zu zeigen sein wird, dass der spezifische Zweck des Art. 7 EUV – der abgestufte und differenzierte Schutz der Werte des Art. 2 EUV durch präventive und sanktionierende Massnahmen – nur erreicht werden kann, wenn Art. 7 EUV als abschließende Spezialregelung verstanden wird. Im Zusammenhang mit der Frage, ob der Konditionalitätsmechanismus neben Art. 7 EUV Anwendung findet, führte der EuGH selbst dazu aus:

„dass der Unionsgesetzgeber nicht, ohne gegen Art. 7 EUV zu verstossen, ein Verfahren einführen kann, das parallel zu dem in dieser Bestimmung vorgesehenen Verfahren bestehe und *im Wesentlichen denselben Gegenstand* hat, *dasselbe Ziel* verfolgt und das Ergreifen *identischer Massnahmen* ermöglicht, dabei aber das *Tätigwerden anderer Organe oder andere materielle und verfahrensrechtliche Voraussetzungen* als die in dieser Bestimmung genannten vorsieht. Jedoch steht es dem Unionsgesetzgeber, wenn er über eine entsprechende Rechtsgrundlage verfügt, frei, in einem Sekundärrechtsakt andere Verfahren bezüglich der in Art. 2 EUV genannten Werte, darunter die Rechtsstaatlichkeit, einzuführen, sofern sich diese Verfahren *sowohl nach ihrem Zweck als auch nach ihrem Gegenstand* von dem in Art. 7 EUV vorgesehenen Verfahren unterscheiden.“<sup>64</sup>

Übertragen auf die Frage nach der Zulässigkeit einer gerichtlichen Durchsetzung der Werte aus Art. 2 EUV ist daher entscheidend, dass sich die Wertejudikatur sowohl ihrem Zweck als auch ihrem Gegenstand nach von dem Verfahren nach Art. 7 EUV unterscheiden muss.

Zunächst soll der Gegenstand des Art. 7 EUV-Verfahrens und der Wertejudikatur des EuGH betrachtet werden. Hinsichtlich der Rechtsgrundlage der beiden Verfahren stützen sich beide Ansätze auf Art. 2 EUV. Allerdings bezieht sich der EuGH in seiner werteoperationalisierenden Rechtsprechung bisher auch auf Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV, sodass man auch von unterschiedlichen normativen Grundlagen ausgehen könnte. Zudem unterscheiden sich das Art. 7 EUV-Verfahren und die Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH in Tatbestand und Rechtsfolge. So setzen Art. 7 Abs. 2 und 3 EUV auf der Tatbestands-

---

<sup>64</sup> EuGH, Rs. C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 – *Ungarn/Parlament und Rat*, Rn. 167 f. und EuGH, Urt. v. 16.2.2022, Rs. C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98 – *Polen/Parlament und Rat*, Rn. 206 f. Hervorhebungen nur hier.

ebene schwerwiegende und systemische Verstöße gegen die Werte des Art. 2 EUV voraus, während im gerichtlichen Verfahren vor dem EuGH auch punktuelle Verstöße gegen Art. 2 EUV gerügt werden könnten.<sup>65</sup> Auf der Rechtsfolgenseite führt ein Urteil des EuGH, das einen Verstoß gegen Art. 2 EUV feststellt, neben der Verpflichtung zur Umsetzung des Urteils lediglich zu finanziellen Sanktionen in Form eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds nach Art. 260 Abs. 2 AEUV, während nach Art. 7 Abs. 3 S. 1 EUV bestimmte Mitgliedschaftsrechte einschliesslich der Stimmrechte des betroffenen Mitgliedstaats ausgesetzt werden können.<sup>66</sup> Gerade, weil das Art. 7 EUV-Verfahren wegen des Einstimmigkeitserfordernisses im Europäischen Rat nach Art. 7 Abs. 2 EUV so schwerfällig ist, ermöglicht die werteoperationalisierende Rechtsprechung des EuGH, neuerdings ergänzt durch sekundärrechtliche Regelungen wie den Konditionalitätsmechanismus, ein ausdifferenziertes System zum Schutz der Grundwerte der Europäischen Union. Es lassen sich also deutliche Unterschiede zwischen dem Gegenstand des Art. 7 EUV-Verfahrens und der Wertejudikatur des EuGH ausmachen.

Wie der EuGH zutreffend festgestellt hat,<sup>67</sup> müssen sich allerdings nicht nur der Gegenstand, sondern auch der Zweck und das Ziel der beiden Verfahren unterscheiden, da andernfalls zur Erreichung desselben Zwecks durch Richterrecht einfach immer neue, niedrigschwelligere subsidiäre Mechanismen eingeführt werden könnten und damit das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, insbesondere wenn es um Rechtsfortbildung geht, ad absurdum geführt werden könnte. Nach der Argumentation des EuGH zielt der neue werteoperationalisierende Ansatz seit ASJP aber gerade auf die Wahrung eines Grundwertes der EU, nämlich der Rechtsstaatlichkeit. Genau dieses Ziel der Wahrung der Grundwerte des Art. 2 EUV verfolgt auch Art. 7 EUV – und sieht ein differenziertes Verfahren mit klarer Rollenverteilung und Sanktionen bei Verstößen gegen die Grundwerte der EU vor.

Der Ausschluss des EuGH aus dem Art. 7 EUV-Verfahren durch Art. 269 AEUV unterstreicht den Willen der Vertragsgeber, dass nur die anderen Mitgliedstaaten als „peers“ im Rahmen eines politisch legitimierten Prozesses über die

---

<sup>65</sup> Vgl. nur *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV*, Art. 7 Rn. 37; *Schorkopf*, *Homogenität in der EU*, 2000, S. 106 ff.; *Schmidt/Bogdanowicz*, *The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis*, *CMLR* 2018, S. 1061; *Schorkopf*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), *EUV*, Art. 7, Rn. 31; *Lavelle*, *Trinity College Law Review* 2019, 35 (45 ff.).

<sup>66</sup> Vgl. nur *Schorkopf*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), *EUV*, Art. 7, Rn. 43 ff.; *Skouris*, *Demokratie und Rechtsstaat*, 2018, S. 50 f.; *Schmidt/Bogdanowicz*, *The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis*, *CMLR* 2018, S. 1061 (1072 f.); *Kassner*, *Die Unionsaufsicht*, 2003, S. 137 ff.

<sup>67</sup> EuGH, Rs. C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 – *Ungarn/Parlament und Rat*, Rn. 168 und EuGH, Ur. v. 16.2.2022, Rs. C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98 – *Polen/Parlament und Rat*, Rn. 207.

Durchsetzung der Werte des Art. 2 EUV entscheiden sollen.<sup>68</sup> Art. 7 EUV bringt damit die mitgliederschaftliche Struktur der Europäischen Union bei der Wertedurchsetzung zum Ausdruck.<sup>69</sup> Die Norm zeigt, dass die Mitgliedstaaten als Vertragsgeber bei der Bestimmung und Durchsetzung der Werte des Art. 2 EUV insbesondere auf die Legitimationstiefe der im Europäischen Rat vertretenen Mitgliedstaaten und damit auf das intergouvernementale Organ in der Institutionenkultur der Europäischen Union, gesetzt haben. Im Verfassungsverband der Europäischen Union dienen der zweistufige Sanktionsmechanismus, die Konsultation der Mitgliedstaaten, die hohen Mehrheitserfordernisse, die zentrale Rolle des Rates und des Europäischen Rates und die Beschränkung der Zuständigkeit des EuGH auf reine Verfahrensfragen im Rahmen des Art. 7 EUV-Verfahrens alle dem gleichen Zweck: dem Schutz der Kompetenzbereiche der Mitgliedstaaten.<sup>70</sup> Die Werte des Art. 2 EUV können also nur im engen Rahmen des Art. 7 EUV das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung überspielen und Unionsorganen neue Eingriffsbefugnisse einräumen.<sup>71</sup> Es überrascht nicht, dass dem Rat (Art. 7 Abs. 1 EUV:  $\frac{4}{5}$ -Mehrheit) und insbesondere dem Europäischen Rat (Art. 7 Abs. 2 EUV: Einstimmigkeit; Art. 7 Abs. 3 und 4 EUV: qualifizierte Mehrheit) zum Schutz der Mitgliedstaaten eine besonders herausragende Rolle zukommt. Der Europäische Rat, der der Europäischen Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse gibt und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten festlegt, ist das Organ, das über Art. 7 EUV die in Art. 2 EUV niedergelegten Werte final zu verteidigen hat. Nur er hat die Befugnis, eine Verletzung der Werte des Art. 2 EUV festzustellen. Als Vertretungsorgan der Mitgliedstaaten vereinigt er deren gesamte verfassungsrechtliche Legitimation auf sich. Er ist daher grundsätzlich das geeignete Forum, um Werte gemeinsam durchzusetzen – insbesondere Werte wie die Rechtsstaatlichkeit, die, wie der EuGH zu Recht feststellt, Teil der Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten sind.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> Vgl. auch *Nettesheim*, Die „Werte der Union“: Legitimitätsstiftung, Einheitsbindung, Föderalisierung, EuR 2022, S. 525 (543); *Nettesheim*, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), Die Neuerfindung Europas, 2019, S. 91.

<sup>69</sup> *Nettesheim*, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), Die Neuerfindung Europas, 2019, S. 91.

<sup>70</sup> Siehe Stellungnahme *Rat der Europäischen Union*, v. 25.10.2018, 13593/18, Gutachten des juristischen Dienstes, Abs. 13.

<sup>71</sup> Darüber hinaus hat Art. 2 EUV, wie bereits erwähnt, nicht die Funktion, europäische Organe mit zusätzlichen Befugnissen auszustatten, vgl. BVerfGE 123, 267 (397) – *Lissabon*.

<sup>72</sup> EuGH, Urt. v. 27.2.2018, Rs. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117 – *Portugiesische Richter*, Rn. 35 mit Verweis auf vgl. in diesem Sinne EuGH, Urt. v. 13.3.2007, Rs. C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163 – *Unibet*, Rn. 37, und EuGH, Urt. v. 22.12.2010, Rs. C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811 – *DEB*, Rn. 29 bis 33; EuGH, Urt. v. 28.3.2017, Rs. C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236 – *Rosneft*, Rn. 73; EuGH, Rs. C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 – *Ungarn/Parlament und Rat*, Rn. 231 ff.; EuGH, Urt. v. 16.2.2022, Rs. C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98 – *Polen/Parlament und Rat*, Rn. 263 ff.

Neben dem politischen Verfahren des Art. 7 EUV bietet das Verfahren des Konditionalitätsmechanismus<sup>73</sup> eine weitere Möglichkeit, Verstöße gegen die Grundwerte der Union zu sanktionieren. Der Logik der Europäischen Union als supranationale Organisation folgend, die nach wie vor primär auf den Binnenmarkt ausgerichtet ist, ermöglicht das Konditionalitätsregime jedoch unmittelbar über die hierfür in den Unionsverträgen vorhandene Rechtsgrundlage des Art. 322 Abs. 1 lit. a AEUV den Schutz des Unionshaushalts vor Beeinträchtigungen durch Verstöße gegen Art. 2 EUV. Ein auf Art. 2 EUV gestütztes Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV würde damit nicht nur die klar definierten Mechanismen, Verfahrensbeteiligte und abgestuften Sanktionsmöglichkeiten von Art. 7 EUV unterlaufen. Darüber hinaus würde ein auf Art. 2 EUV gestütztes Vertragsverletzungsverfahren durch den EuGH einen *systemwidrigen Zwischenbereich* zwischen dem Konditionalitätsmechanismus und dem Verfahren nach Art. 7 EUV schaffen. Die Anwendungsvoraussetzungen der beiden Verfahren (Link zum Haushaltsschutz einerseits bzw. politisches Verfahren mit starker Stellung der Mitgliedstaaten andererseits), für die spezielle Rechtsgrundlagen existieren, werden durch freie Rechtsfortbildung des EuGH unterlaufen.

Dieses Ergebnis entspricht auch den institutionellen und legitimatorischen Rahmenbedingungen, innerhalb derer der EuGH als Unionsgericht agiert. In Analogie zu nationalen Verfassungsgerichten wird vertreten, der EuGH müsse als „Hüter der Verträge“ die in Art. 2 EUV verankerten Werte konkretisieren und in rechtlich verbindliche Pflichten übersetzen. Die einschlägige Rechtsprechung zu Polen<sup>74</sup>, Un-

---

<sup>73</sup> Amtsblatt der Europäischen Union, Verordnung (EU, Euratom) v. 16.12.2020, 2020/2092.

<sup>74</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 25.7.2018, Rs. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586 – *Minister for Justice and Equality (Mängel des Justizsystems)*, Rn. 47 ff.; EuGH, Urt. v. 24.6.2019, Rs. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – *Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts)*, Rn. 42 ff.; EuGH, Urt. v. 5.11.2019, Rs. C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 – *Kommission/Polen (Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte)*, Rn. 98 ff.; EuGH, Urt. v. 19.11.2019, verb. Rs. C-585/18, C-624/18 und C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982 – A.K. (*Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts*); EuGH, Urt. v. 16.2.2022, Rs. C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98 – *Polen/Parlament und Rat*, Rn. 145; vgl. aus der Literatur zur Schleifung des Rechtsstaats nur *Sadurski, Poland's Constitutional Breakdown*, 2019; *ders.*, *Polish Constitutional Tribunal Under PiS*, *Hague J Rule Law* 2019, S. 63 ff.; *Castillo-Ortiz, The Illiberal Abuse of Constitutional Courts in Europe*, *EuConst* 2019, S. 48.

garn<sup>75</sup>, Rumänien<sup>76</sup>, Bulgarien<sup>77</sup> und Malta<sup>78</sup> wird als Beleg für diese verfassungsgerichtliche Funktion herangezogen.<sup>79</sup> Allerdings greift dies zu kurz: Nationale Verfassungsgerichte können ihre jeweiligen Prinzipien aus der demokratischen Legitimation ihrer Verfassungsordnungen herleiten. Der EuGH hingegen ist als supranationales Gericht nur insoweit legitimiert, als ihm Kompetenzen durch die Mitgliedstaaten übertragen wurden. Die institutionelle Begrenztheit ergibt sich explizit aus Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EUV („Auslegung und Anwendung der Ver-

---

<sup>75</sup> Vgl. nur EuGH, Rs. C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 – *Ungarn/Parlament und Rat*; vgl. zur „Gleichschaltung“ des ungarischen Verfassungsgerichts durch „Court Packing“ nur Kovács/Tóth, Hungary’s Constitutional Transformation, *EuConst* 2011, S. 183; Kovács/Scheppele, Rechtsstaat unter Druck. Ungarn, Polen und die Rolle der EU, *APuZ* 37/2021, S. 32 (32–35); Castillo-Ortiz, The Illiberal Abuse of Constitutional Courts in Europe, *EuConst* 2019, S. 48; vgl. allgemein Bánkuti/Halmaj/Scheppele, Hungary’s Illiberal Turn: Disabling the Constitution, *Journal of Democracy* 3/2012, S. 138; Halmaj, The making of „illiberal constitutionalism“ with or without a new constitution: the case of Hungary and Poland, in: Landau/Lerner (Hrsg.), *Comparative Constitution Making*, 2019, S. 302.

<sup>76</sup> Im Zuge der Rechtsstaatskrisen in Polen und Ungarn führte auch Rumänien eine umstrittene Justizreform durch. Ein zentraler Aspekt dieser Reform war die Schaffung einer staatsanwaltschaftlichen Abteilung zur Untersuchung von Straftaten innerhalb des Justizwesens, die jedoch im März 2022 wieder abgeschafft wurde. Diese Abteilung ermöglichte es, Druck auf Staatsanwälte und Richter auszuüben. Vgl. Călin, Changes Brought to the „Justice Laws“ during the 2017-2019 Interval. The Serious Impairment of the Rule of Law Principles. Remedies, in: KAS e.V. (Hrsg.), *900 Days of uninterrupted siege upon the Romanian Magistracy*, 2020, S. 1 ff. SSRN v. 2.4.2021, <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3803492](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3803492)>; Spieker, Werte, Vorrang, Identität: Der Dreiklang europäischer Justizkonflikte vor dem EuGH, *EuR* 2022, S. 305 (306); Weber, Die Identität des Unionsrechts im Vorrang, *JZ* 2022, S. 292; vgl. auch *Rumänischer Verfassungsgerichtshof*, *Urt. v. 16.2.2016*, Nr. 51/2016; *Urt. v. 4.5.2017*, Nr. 302/2017; *Urt. v. 7.11.2018*, Nr. 685/2018; *Urt. v. 16.1.2019*, Nr. 26/2019; *Urt. v. 3.7.2019*, Nr. 417/2019; vgl. dazu auch die Rechtsprechung des EuGH, *Urt. v. 21.12.2021*, verb. Rs. C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19FQ, C-840/19NC, ECLI:EU:C:2021:1034 – *Euro Box Promotion* und EuGH, *Urt. v. 22.2.2022*, Rs. C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99 – *RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle)*; zu den Problemen und Fortschritten *Europäische Kommission*, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel Rumänien, SWD/2020/322; *Europäische Kommission*, Bericht über die Entwicklungen bei der Justizreform in Rumänien v. 8.6.2021.

<sup>77</sup> Vgl. dazu nur Dimitrov/Plachkova, Bulgaria and Romania, twin Cinderellas in the European Union, *European Politics and Society* 2020, S. 167 ff.; Vassileva, Threats to the Rule of Law: The Pitfalls of the Cooperation and Verification Mechanism, *EPL* 2020, S. 741 ff.

<sup>78</sup> Vgl. dazu nur EuGH, *Urt. v. 20.4.2021*, Rs. C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311 – *Republika*.

<sup>79</sup> In diese Richtung von Bogdandy/Spieker, *Reverse Solange 2.0: Die Durchsetzung europäischer Werte und die unions- und strafrechtliche Verantwortung nationaler Richter*, *EuR* 2020, S. 301 ff.; Spieker, *EU Values Before the Court of Justice: Foundations, Potential, Risks*, 2023, S. 87 ff.; vgl. schon Lenaerts, Les fondements constitutionnels de l’Union européenne dans leur rapport avec le droit international, in: Tizzano/Rosas/Silva de Lapuerta/Lenaerts/Kokott (Hrsg.), *Liber Amicorum Vassilios Skouris*, 2015, S. 367, (379 ff.); Bast/von Bogdandy, Grundlagenteil und Verfassungskern der EU-Verträge, *JZ* 2024, S. 115 (116 ff.); vgl. generell dazu auch Kainer, *Die Konstitutionalisierung der Werte des Art. 2 EUV – zwischen Funktion und Axiom*, *Integration* 2024, S. 207.

träge“) sowie Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV (Beschränkung auf „vom Unionsrecht erfasste Bereiche“). Würde der EuGH Werte autonom operationalisieren, entstünden strukturelle Verschiebungen zulasten des Gesetzgebers – ohne hinreichende Legitimationsgrundlage.

## V. Rekonstruktion: Europäische Wertejudikatur zwischen gemeinsamen Verfassungsüberlieferung und institutionellem Dialog

Zur Lösung der methodischen Probleme der Wertejudikatur wird materiell-rechtlich eine Lesart des Art. 2 EUV als Rechtsgrundverweisung auf die gemeinsamen mitgliedstaatlichen Verfassungstraditionen vorgeschlagen. De lege ferenda könnte prozessual-institutionell ein europäischer Polylog-Mechanismus eingerichtet werden, der dem EuGH im Verbund mit den mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichten ermöglicht, die Werte auf Grundlage dieser gemeinsamen Verfassungstraditionen zu operationalisieren und zu konkretisieren.

### A. Rechtsgrundverweisung

Materiell-rechtlich sollte Art. 2 EUV als dynamische Rechtsgrundverweisung auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten<sup>80</sup> verstanden werden. Er übernimmt bereits etablierte nationale Verfassungsstandards als normativ bindendes Bezugssystem und verdichtet sie unionsrechtlich zu einem gemeinsamen Wertefundament. Denn Art. 2 EUV nennt die tragenden Werte der Union, ohne deren Inhalt selbst näher zu bestimmen oder verbindlich zu konkretisieren; Tatbestand und Rechtsfolge bleiben offen.

Art. 2 EUV unterscheidet sich grundlegend von mitgliedstaatlichen Staatsstrukturnormen wie Art. 20, 20a, 28 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 2–4 CF oder Art. 1 ff. der spanischen bzw. österreichischen Verfassung. Während nationale Verfassungen ihre Strukturprinzipien nicht nur abstrakt benennen, sondern inhaltlich ausdifferenzieren und mit konkreten Rechtsfolgen verknüpfen, beschränkt sich Art. 2 EUV auf eine rein enumerative Aufzählung ohne systematische Konkretisierung.<sup>81</sup> Zur systematischen Einordnung bietet sich

---

<sup>80</sup> Die mitgliedstaatlichen Verfassungen sind auch schon nach der bisherigen Rechtsprechung des EuGH jedenfalls Rechtserkenntnisquellen, die der EuGH zur materiellen Begründung der Grundrechte beachten muss; vgl. schon GA Roemer, Schlussanträge v. 29.10.1969, Rs. C-29/69, ECLI:EU:C:1969:52, – Stauder, S. 419 (428); Ständige Rechtsprechung des EuGH vgl. nur EuGH, Urt. v. 17.12.1970, Rs. C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114 – *Internationale Handelsgesellschaft*, Rn. 4; dazu auch Kingreen, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV, Art. 6, Rn. 6; Pache, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV, Art. 6, Rn. 45; Skouris, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte VI/1, §157, Rn. 11 ff.; Zweigert, Der Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, *RabelsZ* 1964, S. 601 (610 f.).

<sup>81</sup> Ähnlich wie Art. 4 Abs. 2 EUV, der einen Rechtsgrundverweisung auf die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten darstellt, vgl. Riedl, Die Ultra-vires-Kontrolle als Institut des Unionsrechts, i.E. (Manuskriptfassung), S. 259 ff.

ein Vergleich mit sogenannten *self-judging clauses* des allgemeinen Völkerrechts an.<sup>82</sup> Auch diese enthalten Verpflichtungen, deren inhaltliche Ausgestaltung den Staaten selbst überlassen bleibt und die nur begrenzt gerichtlicher Kontrolle unterliegen. Art. 2 EUV erhebt dabei allerdings nicht das einzelstaatliche Verständnis eines Mitgliedstaats zum Unionsrecht, sondern fungiert als offener Rechtsgrundverweis auf das gemeinsame, normativ verbindliche Wertefundament der europäischen Verfassungsordnungen. Sein konkreter Gehalt ergibt sich nicht autonom aus dem Unionsrecht, sondern durch eine funktional ausgerichtete, wertende Rechtsvergleichung. Diese abstrahiert aus den mitgliedstaatlichen Verfassungsüberlieferungen diejenigen Strukturprinzipien, die in ihrer gemeinsamen Schnittmenge den verbindlichen Massstab für die Auslegung und Anwendung von Art. 2 EUV bilden.

Die weitreichende Durchdringung des Unionsrechts durch die mitgliedstaatlichen Verfassungen wird in mehreren Vorschriften der Verträge offenkundig, so dass die Einordnung des Art. 2 EUV als Rechtsgrundverweis keinen Systembruch darstellt:

So schützt Art. 4 Abs. 2 EUV ausdrücklich die nationale Verfassungsidentität.<sup>83</sup> Mehrere nationale Verfassungsgerichte haben bereits klargestellt, dass die

---

<sup>82</sup> *Self-judging clauses* sind Bestimmungen in völkerrechtlichen Verträgen, die es einem Staat erlauben, eigenständig zu beurteilen, ob bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, um von vertraglichen Verpflichtungen abzuweichen – meist in Fällen legitimer staatlicher Sicherheitsinteressen. Vgl. zu *self-judging clauses* im Völkerrecht nur Schill/Briese, „If the State Considers“: Self-Judging Clauses in International Dispute Settlement, Max Planck UNYB 2009, S. 61 (66); vgl. zum WTO-Recht nur Sanklecha, The limitations on the invocation of self-judging clauses in the context of WTO, IJIL 2021, S. 77. Wie der Panel Report v. 26.04.2019 in Russia – Measures Concerning Traffic in Transit, WT/DS512/R, DSR 2019:VIII, 430 zeigt, müssen *self-judging clauses* nicht ausdrücklich als solche bezeichnet werden, sondern der Self-Judging-Charakter ist auslegungsbedürftig.

<sup>83</sup> Insbesondere im Kontext der Grundfreiheitenrechtsprechung hat sich der EuGH wiederholt zur nationalen Identität geäußert, vgl. nur EuGH, Urte. v. 28.11.1989, Rs. C-379/87, ECLI:EU:C:1989:599 – *Groener*, Rn.18; EuGH, Urte. v. 5.3.2009, Rs. C-222/07, ECLI:EU:C:2009:124 – *UTECA*, Rn.33; EuGH, Urte. v. 12.5.2011, Rs. C-391/09 – *Runevič-Varėdyn*, Rn.84–86; EuGH, Urte. v. 16.4.2013, Rs. C-202/11, ECLI:EU:C:2013:239 – *Las*, Rn.25; EuGH, Urte. v. 25.7.1991, Rs. C-353/89, ECLI:EU:C:1991:325 – *Kommission/Niederlande*, Rn. 30; EuGH, Urte. v. 3.2.1993, Rs. C-148/91, ECLI:EU:C:1993:45 – *Veronica Omreop Organisatie*, Rn.10; EuGH Urte. v. 26.6.1997, Rs. C-368/95, ECLI:EU:C:1997:325, ECLI:EU:C:1997:325 – *Familiapress*, Rn.18; EuGH, Urte. v. 13.12.2007, Rs. C-250/06, ECLI:EU:C:2007:783 – *United Pan-Europe Communications Belgium*, Rn.41f.; EuGH, Urte. v. 12.06.2003, Rs. C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333 – *Schmidberger*, Rn.77–80; EuGH, Urte. v. 14.10.2004, Rs. C-36/02, ECLI:EU:C:2004:614 – *Omega*, Rn.34; EuGH, Urte. v. 11.12.2007, Rs. C-438/05, ECLI:EU:C:2007:772 – *Viking*, Rn.35, 65f.; Urte. v. 18.12.2007, Rs. C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809 – *Laval un Partneri*, Rn.88; EuGH, Urte. v. 14.2.2008, Rs. C-244/06, ECLI:EU:C:2008:85 – *Dynamic Medien*, Rn.42; EuGH, Urte. v. 26.9.2013, Rs. C-539/11, ECLI:EU:C:2013:591 – *Ottica*, Rn.44; EuGH, Urte. v. 8.9.2009, Rs. C-42/07, ECLI:EU:C:2009:519

Identitätsklausel auch den Kernbereich ihrer jeweiligen nationalen Verfassungsgrundlagen schützt. In dieser Lesart unterliegt die nationale Identität nur einer eingeschränkten Kontrolle durch den EuGH und wird zum Teil des gemeinsamen *acquis communautaire*.<sup>84</sup> Auch wenn der EuGH dem nicht folgt,<sup>85</sup> bestätigt ein solches Verständnis den hier vorgeschlagenen Befund, Art. 2 EUV nicht als eigenständigen, hierarchisch wirkenden Werteträger zu interpretieren. Vielmehr fungiert Art. 2 EUV als verbindende Klammer, welche die gemeinsamen Elemente der mitgliedstaatlichen Verfassungen für die gesamte Union erschliesst. Während Art. 4 Abs. 2 EUV den heterarchischen Charakter des Unionsrechts dadurch stärkt, dass individuelle Besonderheiten der nationalen Verfassungsordnungen in den gemeinsamen *acquis* integriert werden, erlaubt Art. 2 EUV dem EuGH, durch rechtsvergleichende Betrachtungen gemeinsame Konvergenzlinien herauszuarbeiten. Jede rechtliche Konkretisierung von Art. 2 EUV wäre folglich in den kooperativ ermittelten Verfassungstraditionen aller Mitgliedstaaten normativ verankert.

Eine solche Lesart wird insbesondere durch Art. 6 Abs. 3 EUV bestätigt, zu dem Art. 2 EUV die grösste normtypologische Nähe aufweist. Art. 6 Abs. 3 EUV erhebt die Grundrechte, die sich aus den gemeinsamen Verfassungsüber-

---

– *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, Rn.63. Vgl. auch die Rechtsprechung, die sich unmittelbar auf Art. 4 Abs. 2 EUV bezieht EuGH, Urt. v. 22.12.2010, Rs.C-208/09, ECLI:EU:C:2010:806 – *Sayn-Wittgenstein*, Rn.92; bestätigt in EuGH, Urt. v. 2.6.2016, Rs.C-438/14, ECLI:EU:C:2016:401 – *Bogendorff von Wolfersdorff*, Rn.73f.; EuGH, Urt. v. 12.6.2014, Rs.C-156/13, ECLI:EU:C:2014:1756 – *Digibet und Albers*, Rn.34; EuGH, Urt. v. 21.12.2016, Rs.C-51/15, ECLI:EU:C:2016:985 – *Remondis*, Rn.40f.; EuGH, Urt. v. 18.6.2020, Rs.C-328/19, ECLI:EU:C:2020:483 – *Porin kaupunki*, Rn.46; EuGH, Urt. v. 12.5.2011, Rs.C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291 – *Runevič-Vardyn*, Rn.84–86; EuGH, Urt. v. 16.4.2013, Rs.C-202/11, ECLI:EU:C:2013:239 – *Las*, Rn.25; EuGH, Urt. v. 5.6.2018, Rs.C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385 – *Coman*, Rn.42, 45f.

<sup>84</sup> Ähnlich auch BVerfGE 134, 366 (387f., Rn.30) – *OMT-Vorlage*; 142, 123 (197f., Rn.142) – *OMT*; 158, 210 (Rn.74) – *Einheitliches Patentgericht II*; insbesondere tschechisches Verfassungsgericht, Urt. v. 26.11.2008, Pl. ÚS 19/08, Abschn. XI, Rn.109f., 120 – *Lissabon I*; siehe auch Urt. v. 8.3.2006, Pl. ÚS 50/04, engl. Übers., S.35, Abschn. VI.B – *Zuckerquoten III*; Urt. v. 3.5.2006, Pl. ÚS 66/04, engl. Übers., Abschn. VIII, Rn.82 – *Europäischer Haftbefehl*; Urt. v. 3.11.2009, Pl. ÚS 29/09, Rn.145–152, insbesondere, Rn.150 – *Lissabon II*; Polnischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 11.5.2005, K 18/04, engl. Übers., S.8, Rn.8, S.9, Rn.15 – *Beitrittsvertrag*; Urt. v. 24.11.2010, K 32/09, dt. Übers. in: *EuGRZ* 2012, S.172 (179, Abschn. III, Rn.2.1) – *Lissabon*; Supreme Court of Ireland, Urt. v. 11.11.2022 IESC 44 – *Costello v. Government of Ireland*; Corte Costituzionale, Entsch. v. 13.4.1989, Nr. 232/1989, Rn.3.2 – *Fragd*; Corte Costituzionale, Entsch. v. 26.1.2017, Nr. 24/2017, engl. Übers., Rn.7 – *Taricco I*; aus dem Schrifttum statt vieler *Burchardt*, Rangfrage, S.101ff.; *Craig/de Búrca*, *EU Law*, S.278ff.; *Haltern*, *Europarecht II*, Rn.1066; *Huber*, in: *IPE II*, §26 Vergleich, Rn.35; *Huber*, in: *Möllers/Zeitler* (Hrsg.), *Europa als Rechtsgemeinschaft*, S.229 (232); *Kruis*, *Anwendungsvorrang*, S.57ff.

<sup>85</sup> Vgl. neuerdings insbesondere EuGH, Urt. v. 22.2.2022, Rs.C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99 – *RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle)*, Rn.46.

lieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, zu allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Union.<sup>86</sup> Die Verfassungsüberlieferungen fungieren hierbei sowohl als Erkenntnisquelle als auch als inhaltliches Reservoir für die unionsrechtlichen Grundrechte.<sup>87</sup> Zwar handelt es sich bei Art. 6 Abs. 3 EUV historisch um eine Kodifizierung der gefestigten Rechtsprechung des EuGH, sodass ein historischer Wille der Vertragsparteien, Art. 2 EUV und Art. 6 Abs. 3 EUV funktional gleichzusetzen, nicht angenommen werden kann. Dennoch führt der ausdrückliche Bezug des Art. 2 EUV auf die den Mitgliedstaaten gemeinsamen Werte dazu, dass diese Werte in den *acquis communautaire* eingehen. Daher liegt eine Interpretation nahe, wonach die Werte aus Art. 2 EUV – sofern sie mit den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten übereinstimmen – ebenso zu allgemeinen Rechtsgrundsätzen verdichtet werden können und auf diese Weise eine inhaltliche Konkretisierung von Art. 2 EUV ermöglichen. In dieser Perspektive wird der Inhalt – und potentiell auch ein eigenständiger Verpflichtungsgehalt – von Art. 2 EUV massgeblich aus den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten gespeist. Art. 6 Abs. 3 EUV bietet somit sowohl methodisch als auch dogmatisch einen zentralen Anhaltspunkt zur Auslegung des Art. 2 EUV. Folglich sollte der EuGH bei der Interpretation der Begriffe „Demokratie“ oder „Rechtsstaatlichkeit“ gemäss Art. 2 EUV methodisch ähnlich vorgehen wie bei der Herausbildung der Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze vor Inkrafttreten der Grundrechtecharta.<sup>88</sup>

Art. 6 Abs. 3 EUV und Art. 4 Abs. 2 EUV wirken mit ihren Verweisungen auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten als primärrechtliche Permeabilitätspunkte.<sup>89</sup> Sie verdeutlichen, dass die Rechtsordnung der Union nicht isoliert

---

<sup>86</sup> Die mitgliedstaatlichen Verfassungen sind insoweit jedenfalls Rechtserkenntnisquellen, die der EuGH zur materiellen Begründung der Grundrechte beachten muss; vgl. schon GA *Romer*, Schlussanträge v. 29.10.1969, Rs. C-29/69, ECLI:EU:C:1969:52, S. 419 (428) – *Stauder*; Ständige Rechtsprechung des EuGH; vgl. nur EuGH, Urt. v. 17.12.1970, Rs. C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114 – *Internationale Handelsgesellschaft*, Rn. 4; dazu auch *Kingreen*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), EUV, Art. 6, Rn. 6; *Pache*, in: *Pechstein/Nowak/Häde* (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar EUV*, Art. 6, Rn. 45; *Skouris*, in: *HdGR VI/1*, § 157, Rn. 11 ff.; *Zweigert*, *Der Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten*, *RabelsZ* 1964, S. 601 (610 f.).

<sup>87</sup> Vgl. *BVerfGE* 154, 17 (92, Rn. 112) – *PSPP*; vgl. auch *Huber*, *Die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten – Identifizierung und Konkretisierung*, *EuR* 2022, S. 145 zu den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten.

<sup>88</sup> Vorbildwirkung haben dabei immer noch die Urteile *Nold* und *Hauer*, vgl. EuGH, Urt. v. 14.5.1974, Rs. 4/73, ECLI:EU:C:1974:51 – *Nold KG/Kommission*, Rn. 14 f.; EuGH, Urt. v. 13.12.1979, Rs. 44/79, ECLI:EU:C:1979:290 – *Hauer/Land Rheinland-Pfalz*, Rn. 17 ff.

<sup>89</sup> Vgl. zum Begriff *Wendel*, *Permeabilität*, 2011, S. 570: „Eine besondere Pointe erlangt die Permeabilität des Unionsrechts gerade dann, wenn sie eine vielfaltswahrende Wirkung entfaltet. Nicht eine unitäre Lösung ist in diesen Fällen das Ziel. Vielmehr werden auf Ebene des Unionsrechts normative Räume geöffnet bzw. freigehalten, im Rahmen derer im Einzelfall von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat abweichende Wertungen möglich sind.“

existiert, sondern ihre Legitimität und inhaltliche Substanz aus dem verfassungsrechtlichen Fundus der Mitgliedstaaten gewinnt. Die Mitgliedstaaten bleiben insofern Vertragsgeber und haben sich mit Art. 7 EUV sogar ein politisch dominiertes Verfahren vorbehalten, um Verstösse gegen gemeinsame Werte zu sanktionieren, welches nur begrenzt einer Kontrolle durch den EuGH unterliegt. Vor diesem Hintergrund kann Art. 2 EUV als globale Verweismnorm auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten verstanden werden. Diese Rekonstruktion von Art. 2 EUV respektiert die Heterarchie, also die Gleichrangigkeit und Gleichberechtigung innerhalb des europäischen Verfassungsverbunds. Indem Art. 2 EUV Werte benennt, die „allen Mitgliedstaaten gemeinsam“ sind, bindet er die nationalen Verfassungsordnungen nicht an extern gesetzte unionsrechtliche Vorgaben, sondern konsolidiert vielmehr jene verfassungsrechtlichen Errungenschaften, die bereits auf Ebene der Mitgliedstaaten bestehen, auf Ebene der Union.

Für den Charakter als Rechtsgrundverweisung spricht auch die historische Entwicklung der Norm. Bereits die Vorgängerbestimmung des heutigen Art. 2 EUV, nämlich Art. 6 EUV-Nizza, stellte den Bezug auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sprachlich und systematisch klarer heraus. So erklärte Art. 6 Abs. 1 Halbsatz 2 EUV-Nizza ausdrücklich, dass die Werte der Union allen Mitgliedstaaten gemeinsam seien, ohne diese Aussage – wie heute – mit einer abstrakteren Auflistung gesellschaftlicher Werte zu vermischen. Art. 6 Abs. 2 EUV-Nizza verpflichtete zudem die Union unmittelbar auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Rechtsgrundsätze. Schliesslich enthielt Art. 6 Abs. 3 EUV-Nizza bereits die Schutzklausel zugunsten der nationalen Verfassungsidentität, die heute in Art. 4 Abs. 2 EUV verankert ist. Die Gesamtsystematik von Art. 6 EUV-Nizza machte damit deutlich, dass sowohl die Rechtsordnung als auch die Werte der Union in den Verfassungen der Mitgliedstaaten verankert sind. An dieser verfassungsrechtlichen Grundausrichtung sollte der Vertrag von Lissabon nichts ändern.<sup>90</sup>

Art. 2 EUV öffnet somit das Primärrecht der Union für den Wertekanon der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten. Zweck der Norm ist, sicherzustellen, dass die auf nationaler Ebene erreichten verfassungsrechtlichen Grundwerte im supranationalen Mehrebenensystem der Union weder unterlaufen noch marginalisiert werden. Diese nachhaltige Sicherung

---

<sup>90</sup> Vgl. dazu Europäischer Konvent, Plenarsitzung v. 27.2.2003, 4-006 – Giscard d'Estaing, <[https://www.europarl.europa.eu/Europe2004/textes/verbatim\\_030227.htm](https://www.europarl.europa.eu/Europe2004/textes/verbatim_030227.htm)>, vertieft dazu Spieker, EU Values Before the Court of Justice: Foundations, Potential, Risks, 2023, S. 45 ff.; vgl. auch Tridimas, The General Principles of EU Law, 2. Aufl. 2006, S. 15; Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 2, Rn. 6.

von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gelingt jedoch nur, wenn Art. 2 EUV als echte Rechtsgrundverweisung auf die nationalen Verfassungsordnungen interpretiert wird. Die Norm erlaubt daher keine Neu- oder Umdefinition der Werte durch den EuGH im Wege richterlicher Rechtsfortbildung, sondern verweist unmittelbar auf bereits bestehende, mitgliedstaatliche Verfassungstraditionen. Durch diese Verknüpfung gewährleistet Art. 2 EUV, dass das Unionsrecht an einem verbindlichen Mindeststandard verfassungsrechtlicher Grundwerte ausgerichtet bleibt. Der EuGH kann auf Grundlage dieser Rechtsgrundverweisung – etwa in Vertragsverletzungsverfahren oder Vorabentscheidungsverfahren mit hinreichendem Unionsbezug – negativ prüfen, ob ein Mitgliedstaat strukturell die in allen nationalen Verfassungen anerkannten Mindeststandards missbräuchlich unterläuft. Dies entspricht zugleich dem Rückschrittsverbot der Rs. Republikka. Der EuGH bleibt dabei allerdings auf die Feststellung beschränkt, ob tatsächlich gemeinsame nationale Standards verletzt wurden, ohne dass er selbst eine unionsrechtsautonome Wertekonzeption entwickeln dürfte. Grund und Grenze der Werte des Art. 2 EUV bilden somit allein die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten.

## B. Polylog

De lege ferenda könnte ein institutionalisierter Polylog-Mechanismus<sup>91</sup> geschaffen werden, um zumindest in den Randbereichen des Art. 2 EUV eine gerichtliche Überprüfbarkeit zu gewährleisten, die der EuGH allein nicht leisten kann. Ein solcher Mechanismus bestünde darin, dass der EuGH bei vermuteten Verstößen eines Mitgliedstaats gegen die Werte des Art. 2 EUV die betreffende Rechtsfrage an die Höchst- oder Verfassungsgerichte bzw. funktional vergleichbare Institutionen aller Mitgliedstaaten weiterleitet. Diese nationalen Gerichte hätten dann zu prüfen, ob das jeweilige Verhalten auch nach ihrer eigenen Verfassungsordnung gegen zentrale Grundwerte verstößt. Ergibt sich hierbei aus dem romanischen, germanischen, skandinavischen und osteuropäischen Rechtskreis ein übereinstimmendes Ergebnis – etwa, dass die Instru-

---

<sup>91</sup> In loser Anlehnung an den „constitutional advisory mechanism“, den Preßlein vorschlägt in *Preßlein, A Matter of Competence?: A Comparative Institutional Take on Competence Disputes in the EU Multilevel System*, Eur. J. Comp. L. & Governance 2023, S. 147 ff.; vgl. für weitere Vorschläge zu gerichtlichen Kooperationsmechanismen *Grabenwarter/Huber/Knez/Ziemele*, EPL 2021, S. 43 (59); *Calliess*, Vorrang des Unionsrechts und Kompetenzkontrolle im europäischen Verfassungsgerichtsverbund. Zuständigkeiten und Reformen zwischen BVerfG und EuGH im Lichte des Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission, NJW 2021, S. 2845 (2850); *Karpenstein/Steinbeis*, Die Stunde des Gesetzgebers, Auswege aus der Eskalationsspirale im PSpP-Verfassungsverstreit, VerfBlog v. 19.7.2021, <<https://verfassungsblog.de/die-stunde-des-gesetzgebers/>>; *Nebel*, Constitutional Pluralism in the aftermath of the PSpP judgment, MCEL Master Working Paper 1/2021, S. 1–31.

mentalisierung der Judikative zugunsten der Exekutive in sämtlichen Rechtsordnungen als schwerwiegende Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit und Rechtsstaatlichkeit angesehen wird –, wäre der EuGH an dieses Ergebnis gebunden und müsste es seinem Urteil zugrunde legen.

Bei der konkreten Umsetzung eines Polylog-Mechanismus in den Unionsverträgen stellt sich allerdings die praktisch schwierige Frage, welche Mehrheitsverhältnisse für die Konkretisierung eines bestimmten Verfassungswertes erforderlich wären. Ob der EuGH erst dann an einen durch die nationalen Höchstgerichte ermittelten allgemeinen Rechtsgrundsatz gebunden sein soll, wenn sämtliche Mitgliedstaaten übereinstimmen, oder ob hierfür bereits eine  $\frac{2}{3}$ - oder gar einfache Mehrheit genügt, kann letztlich nur politisch von den Vertragsgebern entschieden werden. Für diese Grenzziehung bietet jedoch die vorangegangene Analyse wichtige Orientierungspunkte:

Einstimmigkeit ist weder praktisch sinnvoll noch dogmatisch erforderlich, um allgemeine Rechtsgrundsätze aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten abzuleiten.<sup>92</sup> Praktisch würden überhöhte Mehrheitsanforderungen die Vorteile einer Operationalisierung von Art. 2 EUV gegenüber dem Verfahren nach Art. 7 EUV erheblich schmälern. Zudem kann angesichts von derzeit 27 Mitgliedstaaten mit jeweils sehr unterschiedlich ausgestalteter Verfassungsgerichtsbarkeit – von spezialisierten Verfassungsgerichten über allgemeine Höchstgerichte bis hin zu gesetzgebenden Organen mit Verfassungskompetenz – nicht erwartet werden, dass sich alle Institutionen gleichermaßen am Polylog-Mechanismus beteiligen. Schliesslich bietet Art. 4 Abs. 2 EUV, richtig verstanden und konsequent angewandt, bereits hinreichenden Schutz, um nationale Besonderheiten der Verfassungsidentität zu wahren und den europäischen Wertpluralismus nicht zu gefährden.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Vgl. *Zweigert*, Der Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, *RabelsZ* 1964, S. 601 (611); vgl. auch statt vieler *GA Trstenjak*, EuGH, Schlussanträge v. 30.6.2009, Rs. C-101/08, ECLI:EU:C:2009:410 – *Audiolux*, Rn. 69; *Borchardt*, Richterrecht durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, in: *Randelzhofer/Scholz/Wilke* (Hrsg.), *GS Grabitz*, 1995, S. 29 (40 f.).

<sup>93</sup> Vgl. zu den richtigen Ansätzen des Verständnisses des Art. 4 Abs. 2 EUV als Schutzklausel zugunsten der mitgliedstaatlichen Verfassungsidentität schon vgl. EuGH, Urt. v. 5.12.2017, Rs. C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936 – *M.A.S. und M.B.* insbesondere, Rn. 45 f., 51, 59 f., 62; ähnlich auch *Burchardt*, Kehrtwende in der Grundrechts- und Vorrangrechtsprechung des EuGH? – Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 5.12.2017 in der Rechtssache *M.A.S. und M.B.* (C-42/17, „*Taricco II*“), *EuR* 2018, S. 248 (255 f.); *Donath*, EuGH zum Verhältnis von EU-Recht und nationalem Recht: Unionsrecht hat nicht immer Vorrang, *LTO* v. 5.12.2017, <[https://www.lto.de/persistent/a\\_id/25861/](https://www.lto.de/persistent/a_id/25861/)>; *Pracht*, Residualkompetenzen, 2022, S. 308 f. problematisch dagegen EuGH, Urt. v. 22.2.2022, Rs. C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99 – *RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle)*, Rn. 68; dazu ausführlich *Riedl*, Die Ultra-vires-Kontrolle als Institut des Unionsrechts, i.E. (Manuskriptfassung), S. 259 ff.

Umgekehrt soll der Polylog-Mechanismus gerade gewährleisten, dass die methodisch korrekte Operationalisierung gemeinsamer Werte an die Stelle einer freien richterlichen Rechtsfortbildung durch den EuGH tritt. Nach der allgemeinen Methodik zur Gewinnung allgemeiner Rechtsgrundsätze genügt es daher nicht, wenn der EuGH einen Wert aus dem Unionsrecht ableitet, den lediglich eine Minderheit oder sogar nur wenige nationale Rechtsordnungen anerkennen. Ein Negativbeispiel hierfür bildet etwa die Mangold-Entscheidung des EuGH, in der dieser trotz nur geringer Anknüpfungspunkte in lediglich zwei nationalen Rechtsordnungen ein unionsweites allgemeines Rechtsprinzip des Verbots der Altersdiskriminierung angenommen hat.<sup>94</sup> Ein Wert des Art. 2 EUV lässt sich vielmehr nur dann rechtsmethodisch operationalisieren, wenn er sich qualitativ klar und eindeutig aus der Mehrheit der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen ergibt. Folgerichtig sollte daher die konkrete inhaltliche Ausgestaltung eines Verfassungswertes durch eine Mehrheit der mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte bestätigt werden, bevor dieser mittels der Rechtsgrundverweisung des Art. 2 EUV wirksam werden kann. Zur Sicherstellung qualitativer Klarheit und Eindeutigkeit wäre zudem die Einführung eines Sperrquorums denkbar. So könnte beispielsweise festgelegt werden, dass ein Wert nicht als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrechts gelten kann, wenn etwa ein Viertel der Mitgliedstaaten diesen Wert ausdrücklich verneinen. Ein solches Sperrquorum würde gewährleisten, dass nur bei ausreichend homogener Zustimmung innerhalb der Union eine Operationalisierung allgemeiner Rechtsgrundsätze erfolgen kann.

---

<sup>94</sup> Nur die Verfassungen Finnlands und Schwedens kannten das allgemeine Verbot der Altersdiskriminierung; vgl. *Huber*, Die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten – Identifizierung und Konkretisierung, *EuR* 2022, S. 145 (162 f.); *Hölscheidt*, in: *Meyer/Hölscheidt* (Hrsg.), *Charta der Grundrechte*, Art. 21, Rn. 16. Zur Kritik aus der mitgliedstaatlichen Rechtsprechung *Højesteret*, *Urt. v. 6.12.2016*, Nr. 15/2014 – *Ajos*; *BVerfGE* 126, 286 – *Honeywell*; zur Kritik aus dem Schrifttum statt vieler *Gerken/Rieble/Roth/Stein/Streinz*, „Mangold“ als ausbrechender Rechtsakt; *Giesen*, *Verbotene Altersdiskriminierung durch befristete Arbeitsverträge mit Arbeitnehmern ab 52 Jahren*, *SAE* 2006, S. 45 (49 ff.); *Papier*, *Das muss sich ändern*, *FAZ v. 24.7.2007*, S. 5; *Herzog/Gerken*, *Stoppt den Europäischen Gerichtshof*, *FAZ v. 8.9.2008*, S. 8; *Preis*, *Verbot der Altersdiskriminierung als Gemeinschaftsgrundrecht. Der Fall „Mangold“ und die Folgen*, *NZA* 2006, S. 401 (405 f.); *Bauer/Arnold*, *Auf „Junk“ folgt „Mangold“ – Europarecht verdrängt deutsches Arbeitsrecht*, *NJW* 2006, 6 (8–10); *Streinz/Herrmann*, *Der Fall Mangold – eine „kopernikanische Wende im Europarecht“?*, *RdA* 2007, S. 165 (168); *Wieland*, *Der EuGH im Spannungsverhältnis zwischen Rechtsanwendung und Rechtsgestaltung*, *NJW* 2009, S. 1841; vgl. sogar *GA Sharpston*, *EuGH, Schlussanträge v. 22.5.2008*, Rs. C-427/06, *ECLI:EU:C:2008:297* – *Bartsch*, Rn. 43: „Die Wurzeln eindeutiger und spezifischer Verbote der Diskriminierung wegen des Alters reichen weniger weit zurück. Wie ich in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache *Lindorfer* ausgeführt habe, ist ein solches spezielles Verbot sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext zu neu und zu unterschiedlich ausgestaltet, als dass es in dieses Schema passen könnte.“

Diese Überlegungen zeigen, dass ein Polylog-Mechanismus den EuGH zwar methodisch und materiell in seiner Rechtsfindung einschränken würde, zugleich aber seine Wertekonstruktion auf die stärkstmögliche Legitimationsgrundlage stützt: die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten. Dadurch liesse sich das Legitimationsdefizit kompensieren, das stets mit richterlicher Rechtsfortbildung – insbesondere durch ein supranationales Gericht wie den EuGH – verbunden ist. Die konkrete inhaltliche Bestimmung der Werte des Art. 2 EUV würde so demokratisch rückgebunden und damit legitimiert. Die Einbindung der nationalen Verfassungsgerichte gewährleistet zugleich die Wahrung des vertikalen Machtgleichgewichts zwischen Union und Mitgliedstaaten, wie es in Art. 7 EUV angelegt ist, sowie des horizontalen institutionellen Gleichgewichts innerhalb der Union. Dieser Ansatz verhindert, dass der EuGH im Rahmen seiner Wertekonstruktion Kompetenzen überschreitet und damit seinerseits rechtsstaatliche Grundsätze gefährdet. Der Polylog-Mechanismus bildet somit die prozedural-institutionelle Voraussetzung, um Methodengerechtigkeit durch ein gemeinsames Verfahren sicherzustellen.

Auch der differenzierteste gerichtliche Polylog-Mechanismus kann die realen Schwierigkeiten beim Schutz der Rechtsstaatlichkeit in einzelnen Mitgliedstaaten nicht vollständig auflösen. In einer Demokratie entscheiden letztlich die Bürgerinnen und Bürger, ob ihr Gemeinwesen demokratischen und rechtsstaatlichen Grundwerten entspricht. Ein gerichtlicher Polylog-Mechanismus könnte durch die Einbindung nationaler Verfassungsgerichte die Akzeptanz und Legitimität der EuGH-Entscheidungen erhöhen und zugleich politischen Druck auf Regierungen verstärken, die rechtsstaatliche Prinzipien missachten. Wenn neben dem EuGH auch verschiedene nationale Verfassungsgerichte darlegen, warum eine konkrete Massnahme in ihrer Rechtsordnung als schwerwiegender Verstoß gegen Rechtsstaatlichkeit gilt, erhöht dies Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Bürgerinnen und Bürger können dann selbstbestimmt entscheiden, ob sie eine Regierung wiedewählen wollen, die sich ausserhalb dieses europäischen Wertekonsenses stellt. Damit verbleibt die Verteidigung europäischer Werte in demokratischer Verantwortung, anstatt sie allein einem Gericht anzuvertrauen.

## VI. Schlussbefund

Die Wertejudikatur des EuGH auf Grundlage von Art. 2 EUV steht sowohl dogmatisch als auch praktisch vor erheblichen Herausforderungen. Eine wirksamere und zugleich legitimatorisch überzeugendere Methode zur gerichtlichen Durchsetzung europäischer Grundwerte könnte in der vorgeschlagenen Rekonstruktion liegen, wonach Art. 2 EUV als Rechtsgrundverweisung auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten interpretiert wird. Ergänzend dazu könnte die Einführung eines gerichtlichen Polylog-Mechanismus zwischen dem EuGH und nationalen Verfassungsgerichten dazu beitragen, die Werte des Art. 2 EUV methodengerecht zu konkretisieren. Ein solcher Mechanismus würde verhindern, dass der EuGH aus Art. 2 EUV ein neues unionsrechtliches Pflichtenprogramm entwickelt – eine Aufgabe für die ihm sowohl die Rechtsprechungskompetenz als auch die demokratische Legitimation fehlen. Stattdessen würde der EuGH auf Grundlage wertender Rechtsvergleichung, deren Substanz von den nationalen Verfassungsgerichten erarbeitet wird, gemeinsame verfassungsrechtliche Standards feststellen. Dies würde nicht nur die Akzeptanz und Transparenz der Entscheidungen deutlich erhöhen, sondern zugleich sicherstellen, dass die Operationalisierung der Unionswerte demokratisch rückgebunden bleibt.

## Next Generation

Wie weit darf der Europäische Gerichtshof bei der Auslegung der Werte des Art. 2 EUV gehen? Dr. Benedikt Riedl analysiert die Entwicklung und die dogmatische Tragfähigkeit der Wertejudikatur des EuGH. Er zeigt, dass der expansive Rechtsprechungsansatz die Kompetenzordnung der Unionsverträge gefährdet. Anhand der Entwicklungen in Polen belegt er die Ineffektivität dieses Ansatzes und plädiert für eine primärrechtskonforme Rekonstruktion. Diese würde die europäische Wertejudikatur auf das dogmatisch und legitimatorisch tragfähige Fundament der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen stellen und einen institutionalisierten Gerichtsdiskurs ermöglichen. So könnte die Balance zwischen Werteunion und Rechtsunion gelingen.

**Benedikt Riedl**